

# 2013

## 지역맞춤형 찾아가는 세미나 및 한국지방재정학회 동계학술대회

### 자치구의 재정현황과 복지재원 확보방안

일시 | 2013년 12월 12일(목) 13:00~18:20  
장소 | 성신여자대학교 성신관 110호/819호  
주최 | 한국지방재정학회 · 한국지방재정공제회 · 성북구청  
주관 | 한국지방재정학회 · 성신여대 경영연구소  
후원 | 서울특별시 · 성신여자대학교 · 전국시도지사협의회 ·  
전국시장군수구청장협의회



# 개/회/사

존경하는 한국지방재정학회 회원 여러분!

어느덧 제가 회장으로 취임한지도 일년이 지나, 이제 학회의 마무리 행사인 동계학술대회를 개최하게 되었습니다. 추워진 날씨에도 모두 건강하시길 기원합니다.

우리 학회는 올 한해에도 지방재정분야의 발전에 주도적인 역할을 했다고 자부합니다. 우리 학회는 올해 지방재정분권 정책세미나를 시작으로 10여회에 이르는 학술행사를 개최하였습니다. 또한 일본과 중국에서도 학술대회에 참가하여 국제학술행사 전통을 계속 이어나갔습니다. 또한 연구 활동을 비롯한 다양한 형태로 지방재정 관련 분야의 발전에 기여하였습니다. 이렇듯 학회가 성공적으로 활동할 수 있었던 것은 학회회원 여러분들 모두의 적극적인 참여와 도움 때문이었습니다. 이 자리를 빌어서 회원 여러분께 진심으로 감사의 인사드립니다.

올 한해 지방재정분야에는 여러 가지 주요한 변화가 있었습니다. 특히 올해 출범한 박근혜 정부는 국정과제 중 하나로 “지방재정 확충 및 건전성 강화” 방안을 발표하였습니다. 이러한 방안은 “자율과 책임”을 추구하는 지방자치의 본질에 적합하게 잘 설정된 것으로 판단됩니다. 앞으로의 과제는 이러한 방안에 대한 실천일 것입니다.

이와 관련하여 중앙정부는 얼마전 지방재정의 현안소요와 중앙과 지방간의 기능 재조정을 전제로 이에 상응하는 재원대책을 패키지로 마련하여 발표하였습니다. 우선 취득세율 영구 인하에 따른 지방세수 감소분을 보전하기 위하여 부가가치세의 5%인 지방소비세 전환율을 2014년 8%, 2015년 11%로 인상하기로 하였고, 지방소득세를 부가세 방식에서 국세와 과세표준을 공유하는 방식으로 전환하고, 법인세분에 대해 세액공제와 감면 정비를 추진하기로 하였습니다. 이와 더불어 영유아보육 국고보조율을 서울과 지방 모두 10%p씩 인상하겠다고 발표하였으며, 2015년 보통교부세로 통합되는 분권교부세 대상 지방이양사업 중 일부 지방자치단체의 부담이 가중되고 있는 정신·장애인·노인양로시설 운영사업을 국고보조사업으로 환원함으로써 지방재정의 부담을 덜어 주겠다고 발표하였습니다.

지방세의 구조를 지방소비세·지방소득세 중심으로 개편함으로써 지방자치단체의 자체 재원조달 능력을 강화하겠다는 정부의 안은 매우 바람직한 방안이라고 생각합니다. 영유아보육료에 대한 국고보조율 인상도 지방재정의 어려움을 해소하는데 어느 정도 도움을 줄 수 있을 것입니다. 하지만 이러한 개편을 통해 증대되는 지방재정 수입은 취득세율 영구인하, 그리고 추가적인 복지재정 수요를 감당하는데 그칠 뿐 지방의 실질적인 가용재원의 확

충에는 거의 기여하지 못합니다. 즉 실질적인 지방재정 구조의 전문화와 지방자치의 발전에 큰 도움이 되지 않는다는 것입니다.

이러한 상황에서 박근혜 정부의 지방재정관련 국정과제를 성공적으로 완수하려면 보다 적극적인 방안이 추진되기를 바랍니다. 즉 지방세를 더욱 확충하고 국고보조금을 축소함으로써 지방자치단체의 재정적 자율성이 더욱 높아지도록 하여야 합니다. 이를 위하여 우선 지방소비세와 지방소득세의 비중을 더욱 높여 현 정부의 임기 내에 국세와 지방세의 비중이 최소한 7:3은 될 수 있도록 적극적으로 노력해 주었으면 합니다.

오늘은 특별히 사학의 명문 성신여자대학교에서 “서울특별시 자치구의 재정현황과 복지재원 확보방안”이라는 주제로 동계학술대회를 개최하려고 합니다. 정말 시의적절한 주제하고 절실한 주제입니다. 오늘의 발표와 토론이 우리나라와 서울특별시, 그리고 성북구청의 지방재정 분야의 발전에 큰 기여를 할 것으로 믿어 의심치 않습니다. 오늘의 학술대회를 위해 물심양면으로 도와주신 한국지방재정공제회, 서울시, 성북구청, 그리고 성신여자대학교 등의 관계자 여러분께 진심으로 감사의 인사드립니다.

다시 한번 회원 여러분께 감사의 인사드립니다. 그리고 지난 한해동안 큰 봉사를 해 주신 우리학회 모든 임원 여러분들께도 특별히 감사드립니다. 지난 한해 정말 고마웠습니다. 새해에도 모두 건승하시길 진심으로 기원합니다.

고맙습니다.

한국지방재정학회장 배 인 명

# 행/사/일/정

## <한국지방재정학회 2013년 정기 동계학술대회>

- 13:00-13:30 등록 및 안내
- 13:30-13:35 개회식 [성신관 819호, 사회:노승용(서울여대)]  
국민의례  
개회사: 배인명(한국지방재정학회장)
- 13:35-14:50 [세션 1\_성신관 819호]  
사회: 문병근 (부산대)
  - 논문1: 지방자치단체 출자·출연기관 운용 개선 방안에 관한 연구:  
테크노파크를 중심으로  
발표: 신용덕·정창훈(인하대) ..... 3  
토론: 차주현(서울시립대)
  - 논문2: 지방자치단체 의무지출과 재량지출의 분류에 관한 연구  
발표: 이상용·이효·서정섭(한국지방행정연구원) ..... 41  
토론: 주만수(한양대)
  - 논문3: 주민참여예산제 운영이 주민참여 활성화에 미치는 영향:  
제주특별자치도 사례를 중심으로  
발표: 민기(제주대)·최영근(제주발전연구원)·김경범(제주대) ..... 67  
토론: 신두섭(한국지방행정연구원)

□ 14:00-14:50 [세션 2\_성신관 110호]

사 회: 염명배(충남대)

논 문1: 국토개발정책의 변천과 지방정부의 대응:

황해경제자유구역사례를 중심으로

발표: 이민정(충남발전연구원) ..... 85

토론: 김성순(단국대)

논 문2: 산업분류별 패널자료를 활용한 지역간 산업생산의 인과관계

분석

발표: 오병기(전남발전연구원) ..... 105

토론: 성효용(성신여대)

□ 14:50-15:00 휴식

□ 15:00-15:50 [세션 3\_성신관 819호]

사 회: 윤영진(계명대)

논 문1: 지방재정 관련 주요 현안과 대응방안

발표: 김홍환(전국시도지사협의회) ..... 119

토론: 박광배(대한건설정책연구원)

논 문2: 지방자치단체 재정력과 사회복지예산 결정요인에 관한 연구

발표: 이상범(전국시장군수구청장협의회) ..... 145

토론: 유태현(남서울대)

□ 15:00-15:50 [신진학자 세션\_성신관 110호]

사 회: 김종웅(대구한의대)

**논 문1: 기초연금 도입이 지방재정에 미치는 영향분석**

발표: 홍근석(대구경북연구원) ..... 173

토론: 조임곤(경기대)

**논 문2: 지방재정 투·융자심사의 개선방안: 정부 및 의회 청사의  
적정규모 산정을 중심으로**

발표: 이희재(한국지방행정연구원) ..... 191

토론: 김재훈(서울과학기술대)

□ 15:50-16:00 휴 식

# 행/사/일/정

## <지역맞춤형 찾아가는 세미나\_성신관 110호>

- 16:00-16:15 개회식 [사회: 조임곤(경기대)]

국민의례

개 회 사: 김홍갑(한국지방재정공제회 이사장)

축 사: 서울특별시장

- 16:15-16:30 [기조강연]

기조강연: 자치구 재정 건전성 강화를 위한 방안

발표: 성북구청장 ..... 215

- 16:30-18:15 [기획세션: 라운드테이블]

- 16:30-17:15 [논문발표]

논 문1: 성북구 재정현황과 향후 개선 과제

발표: 김태일(고려대) ..... 233

논 문2: 서울시 자치구 재정 실태와 향후 과제

발표: 배준식(서울연구원) ..... 247

논 문3: 서울시 자치구 재정의 당면과제와 개선방향

발표: 유태현(남서울대) ..... 279

□ 17:15-18:15 [종합토론]

사 회: 윤석완(전북대)

발 표: 김태일 (고려대)/배준식(서울연구원)/유태현(남서울대)

토 론: 김홍기(서울특별시청)/박태수(성북구청)/송한수(서울신문부장)/

양영철(한국지방재정공제회)/이용철(안전행정부)

\* 가나다 순

□ 18:15-18:20 [폐 회]

□ 18:25-18:55 2013년 정기총회 [성신관 110호] [사회: 노승용(서울여대)]

□ 19:00-21:00 만찬 [교수식당: 수정관 A동 10층]



# 세션 1\_성신관 819호

▣ 사 회: 문병근 (부산대)

▣ 논문1: 지방자치단체 출자·출연기관 운용 개선 방안에 관한 연구:  
테크노파크를 중심으로 ..... 3  
발표: 신용덕·정창훈(인하대)  
토론: 차주현(서울시립대)

▣ 논문2: 지방자치단체 의무지출과 재량지출의 분류에 관한 연구 ..... 41  
발표: 이상용·이효·서정섭(한국지방행정연구원)  
토론: 주만수(한양대)

▣ 논문3: 주민참여예산제 운영이 주민참여 활성화에 미치는 영향:  
제주특별자치도 사례를 중심으로 ..... 67  
발표: 민기(제주대)·최영근(제주발전연구원)·김경범(제주대)  
토론: 신두섭(한국지방행정연구원)



# 지방자치단체 출자·출연기관 운영 개선방안에 관한 연구: 테크노파크를 중심으로

신용덕(인하대학교)  
정창훈(인하대학교)

본 연구는 그동안 충분한 연구가 진행되지 못한 지방자치단체 출자·출연기관의 한 형태인 테크노파크를 분석한다. 산업통상자원부와 지방자치단체가 주가 되어 출연하여 설립한 테크노파크를 대상으로 인사·재무·조직 등의 운영상 문제점을 찾아보고 개선방안을 제시하는데 목적이 있다. 지방공기업과 마찬가지로 지방자치단체 출자·출연기관의 규모와 역할의 범위는 지속적으로 팽창하고 있음에도 이에 상응한 성과창출과 운영관리상의 책임성 확보는 이루어지지 못하고 있는 현실이다. 전국 18개 테크노파크의 경우 운용관리에 있어서 관리체계의 복잡성, 엽관주의적 인사, 부채의 증가와 경영손실 지속, 경영실적평가의 이원화 등이 문제점으로 표출되었다. 따라서 출자·출연관리법에 의하여 테크노파크의 관리감독체계를 일원화할 필요가 있으며, 운영상 개선을 위하여 특례법적인 한계를 해소하고, 의회 검증을 통한 인사·지배구조의 개선, 정보공개를 통한 재무관리의 건전성 확보, 통합관리시스템의 구축과 활용 등을 대안으로 제시하였다.

## I. 서 론

지방자치의 목적이 지역의 복리증진에 있는 바 지방공기업은 공익성과 수익성의 조화를 통하여 지역 주민의 후생을 확대하는 방향으로 운영되어 오고 있다. 그럼에도 행정수요의 복잡·다변화와 함께 지방공기업의 인사비리와 부당한 행정·재정행위는 지속적인 정치사회적인 문제로 나타나며, 정부와 지방자치단체의 관리감독권 강화와 공직사회의 전면적인 쇄신의 목소리로 이어지고 있다.

지방재정의 부실화가 전 세계적인 이슈로 부각되면서 우리나라 지방자치단체의 재정위기가 사회공공서비스 분야의 비용지출 확대, 높은 수준의 수직적 재정불균형 이외에도 지방공기업 부채의 확대에서 비롯되고 있다는 사실은 더 이상 놀랄만한 것이 아니다(허원제, 2012).

지방부채 100조원 시대를 맞이하면서 2012년 기준 전국 388개 지방공기업 부채는 2011년 대비 4.7조원(6.9%) 증가한 72.5조원으로, 지방자치단체 채무(27.1조원)의 2.7배 수준에 이르며, 경영손실 규모는 1.5조원으로 확인되고 있다(안전행정부, 2013a). 이러한 지방재정 위기와 지방공기업 부채문제는 거버넌스 실패에서 기인한 구조적인 문제들로써 인사비리와 방만한 경영, 재정건전성 위협 등 관리능력의 부재와 연관성이 있으며(정성호·정창훈, 2011), 지방자치단체 출자·출연기관의 운용과 관리에 있어서도 동일한 현상으로 나타나고 있다. 실제 지방공기업 및 지방 출자·출연기관의 규모와 역할의 범위는 지속적으로 팽창되고 있음에도 불구하고, 이에 상응한 성과 창출과 경영 및 관리의 책임성 확보는 이루어지지 못하고 있는 현실이다(곽채기, 2009). 그 결과 현재 중앙정부가 운영하는 공공기관에 비해 지방자치단체의 지방공기업 등은 더 많은 문제점을 안고 있다고 하겠다.

지방자치단체 출자·출연기관이란 '개별 법률이나 조례에 따라 지방자치단체가 출자 또는 출연을 통해 설립하고 운영에 필요한 자금 등을 교부하는 기관'으로, 지방공기업과 유사하게 주로 장학·복지재단, 신용보증재단, 지방의료원처럼 비영리·공익적 업무를 담당한다(안전행정부, 2013c). 2013년 5월 현재 지방자치단체 출자·출연기관 수는 전국 463개이며, 종사자 수 2만 5,331명, 자산 12조 5,823억원, 부채 3조 3,023억원으로 추정된다.

2012년 이후 출자·출연기관에 대하여 진행된 정부기관 실태조사 및 감사결과들은 지방공기업 문제가 지방자치단체 출자·출연기관으로 확대되고 있음을 잘 보여준다. 일례로, 2012년 5월 국민권위원회의 출자·출연기관 실태조사 결과, 1999년 지방공기업의 설립인가권이 지방으로 이양된 이후 출자·출연기관의 설립은 개별 법률이나 조례에 근거하여 지방자치단체가 필요에 따라 설립하면서 492개로 급증하였고, 지치단체장의 영향력을 확대하거나 인사관리와 예산의 편법집행 등으로 악용되는 사례가 빈발하였다(국민권익위원회, 2012)<sup>1)</sup>. 특히, 2012년과 2013년 진행된 지방자치단체 출연기관 테크노파크(Technopark; 이하 'TP')에 대한 감사에서도 계약·인사·재무구조상 비리와 문제가 속출하면서, 개별 법률과 조례에 의하여 설립된 출자·출연기관에 대한 관리감독권한의 재편과 내부혁신이 어느 때보다 중요한 시기를 맞고 있다.

2013년 2월 안전행정부는 출자·출연기관의 경영 합리화와 운영의 투명성 제고를 위해 「지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침」을 제정한데 이어, 동년 6월 「지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률」(이하 '출자·출연기관 운영법')을 입법예고하고, 동년 11월 국무회의 의결안건으로 제정안을 국회에 제출하였다. 이외에 출자·출연기관 같은 '그림자 조

1) 안전행정부는 2013년 5월 현재 지방정부 출자출연기관의 수를 463개로 추정한다. 정부기관별로 그리고 학자마다 출자·출연기관 현황자료가 상이한 것은 법률에 근거한 공공기관과 지방공기업과는 달리 출자·출연기관이 개별법률과 조례에 근거하여 설립되고 통일된 개념정립과 경영정보 관리체계의 결여에 있다.

직'(shadow organization)의 보이지 않는 부채가 지방자치단체의 재정부담을 유발할 수밖에 없는 우발부채라는 점에서 지역재정의 통합관리와 정보공개제도의 변화까지 모색하고 있다<sup>2)</sup>.

이러한 맥락에서 그동안 인사·재무구조 등에 있어서 관리감독의 4각 지대에 놓여있던 출자·출연기관의 운용실태, 특히 산업통상자원부와 지방자치단체의 출연기관인 전국 18개 TP의 운용실태와 쟁점사항을 분석하고, 이에 대한 운용 개선방안을 논의하는 것은 지방자치단체 출자·출연기관에 대한 통제권한 확대와 관리감독의 재편이 어떤 식으로 전개되는 것이 바람직한가에 대한 방향성을 제시할 수 있을 것으로 판단한다.

따라서 본 연구는 출자·출연기관의 개념정립과 분류방식 등의 시론적 의미 이외에 ‘출자·출연기관 운영법’을 통한 통제권한 확대가 갖는 의미, 그리고 출연기관인 테크노파크(TP)를 중심으로 인사·재무·조직 등 사례분석을 통하여 출연기관이 안고 있는 근본적이고 구조적인 문제를 제기해보고, 테크노파크 내부혁신과 거버넌스 차원의 정책방안을 도출하는데 의미를 둔다.

연구의 구성은 다음과 같다. 제II장에서는 출자·출연기관 및 TP의 개념과 현황, 그리고 각각에 대한 선행연구를 검토한다. 제III장에서는 전국 TP의 인사·조직·재무구조 등 주요현황에 대해 논의하고, 제IV장에서는 TP의 운용상 문제점과 최근 진행된 감사 지적사항을 살펴본다. 제V장에서는 ‘출자·출연 관리법’의 방향과 TP 운용 개선방안을 제시한다. 제VI장은 결론을 밝힌다.

연구의 수행을 위해 TP 관련 문헌과 언론보도자료, 그리고 최근 3년간(2010~2012) TP별 경영공시자료를 분석하고, 2012년 실시된 출자·출연기관에 대한 국민권익위원회 실태조사 결과와 2012~2013년 지식경제부의 TP 감사와 감사원의 감사 자료를 활용한다.

## II. 이론적 배경 및 선행연구

### 1. 출자·출연기관의 범위와 규모

그동안 출자·출연기관에 대한 법률적 개념과 대상범위는 존재하지 않았다. 「공공기관 운영에 관한 법률」(이하 ‘공공기관법’)은 지방자치단체 출자·출연기관에 상응하는 개념으로 ‘기타공공기관’을 직원 정원 및 자산규모와 자체수입 기준으로 공기업·준정부기관과 구분하고 있으나<sup>3)</sup>, 공기업·준정부기관 중심으로 각종 규정 및 지도·감독의무를 규정할 뿐 기타공공기관에 대하여는 별다른 규정을 마련하지 않았다. 「지방공기업법」또한 경영형태에 따라 직영기

2) 안전행정부 보도자료. 지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률 제정안(2013.11.12); 지방재정법 개정안(2013.11.12); 공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령(2013.11.13.).

3) 2013년 8월말 공기업 30개, 준정부기관 87개, 기타공공기관 178개 등 총 295개임(기획재정부, 2013).

업·공사/공단과 다르게 ‘출자·출연법인’을 구분하고 있으나 출자·출연에 대한 별도의 독립규정은 부재한 실정이다<sup>4)</sup>. 이에 따라 공공기관법 상의 기타 공공기관과 지방공기업법의 출자·출연법인에 속한 협회나 단체 같은 ‘제3섹터’<sup>5)</sup> 기관은 근거법률이나 조례에 따라 그리고 관리감독 주체에 따라 분류와 명칭을 달리 사용하고 있다. 뿐만 아니라 「공직자윤리법」은 공기업·지방공기업 등의 법정기관을 제외한 나머지 지정기관을 공직유관단체로 지정하여 출자·출연·보조기관 등을 ‘공직기관’으로 통칭하고 있다<sup>6)</sup>. 예컨대, 이러한 법률적 개념을 근거로 볼 때 TP는 정부와 지방자치단체, 지역대학 등이 출연한 민법 상의 재단법인으로서 지방공기업상 제3섹터에 해당하며, 공직자윤리법에 의한 공직유관단체로 공공성을 확보하고 있는 ‘공공기관’으로 해석될 수 있으나 이에 대한 명확한 합의는 존재하지 않고 있다.

이와 관련하여 2013년 6월 안전행정부는 출자·출연기관 운영법을 입법예고하고 그 적용대상을 지방공기업법 제2조에 해당하는 지방공기업과, 공공기관법 제6조에 따라 기획재정부장관이 지정한 공공기관, 그리고 구성원 상호간의 상호부조·복리증진·권익향상 등을 목적으로 설립된 기관을 제외한 기관으로 한정하였다. 보다 적극적인 개념정의는 동 법률보다 앞서 2013년 2월 시행된 「지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침」제2조에 명확히 나타나 있다. 동 지침은 ‘출자기관’을 ‘지방재정법 제18조 또는 각 개별법령에 근거하여 지방자치단체가 지역경제의 발전과 주민 소득증대 등의 목적을 위해 출자하고 그에 해당하는 지분을 갖는 기관’으로 정의하며, ‘출연기관’의 경우 ‘지방재정법 제17조 또는 각 개별 법령에 근거하여 지방자치단체가 문화, 예술, 장학, 자선 등의 공익적 목적을 수행하는 기관에 설립과 운영에 필요한 자금을 제공한 기관’으로 정의하고 있다. 요컨대, 출자·출연기관이란 개별 법률이나 조례에 따라 지방자치단체가 출자 또는 출연을 통해 설립하고 운영에 필요한 자금 등을 교부하는 기관으로 정의할 수 있다(안전행정부, 2013c).

4) 2013년 6월말 지방공기업은 지방직영기업 251개, 지방공사 59개, 지방공단 78개 등 총 388개임.

5) 제3섹터(the Third Sector)는 국가나 개인에 따라 상이하게 사용되고 있으나 대체로 제1섹터인 공공부문과 제2섹터인 민간부문 중 어느 쪽에도 속하지 않은 독립센터를 의미하며, 종교법인, 소비자 단체, 주민운동조직, 권리옹호 단체 등과 같은 비영리단체가 이에 속한다. 서구학자들은 ‘제3섹터’를 자발적 섹터(Voluntary Sector) 또는 비영리적 섹터(Nonprofit Sector)와 동의어로 사용하는 반면, 일본은 공공섹터(국가, 지방공공단체, 정부관계 기관 등의 특수법인)와 민간섹터(기업, 경제단체, 공익법인체 등)가 공동으로 출자·출연하여 설립한 상법상 주식회사 또는 민법상 재단법인으로 규정한다(이용수, 1999: 84-91)

6) 2013년 현재 공직유관단체는 총 806개로, 이중 지정기관은 642개임(출자·출연·보조 344, 위탁기관 7, 재출자·재출연 15, 임원선임·승인기관 264, 기타 공공기관 12). 공직윤리종합정보시스템([www.peti.go.kr](http://www.peti.go.kr)).

〈표 1〉 지방공공기관 관리체계 개선안

구분	법적근거	설립요건	성격(예시)	향후관리
직영기업	지방공기업법	지자체 100% 출자	자치단체(상·하수도 등)	지방공기업법
지방공사		지자체 50-100% 출자	법인(지하철·도시개발 등)	
지방공단		지자체 100% 출자	법인(시설·환경공단등)	
제3섹터		지자체 50% 미만 출자	주식회사·재단법인(벡스코 등)	출자·
출자·출연기관	개별법률·조례	제한없음	주식회사·재단법인(장학재단 등)	출연기관법

자료: 안전행정부(2013b)

출자·출연기관의 설립은 개별 법률과 조례에 따라 이루어지지만, 지방공기업법과 지방의료원 등 통칙법으로 명확하게 설립된 경우를 제외하고는, 대체적으로 중앙정부의 지침이나 지자체 조례를 근거로 하여 설립되고 있다. 이와 관련하여 출자·출연기관에 대한 법률적 개념과 대상범위가 명확히 규정되지 않은 상태에서 출자·출연기관 현황에 대한 정확한 조사가 이루어지기 어려우며, 조사기간과 방법에 따라 규모를 달리하고 있다.

예컨대, 여영현(2008a)은 2007년 8월 지방자치단체 산하기관 중 지방공기업(공사·공단)과 지방의료원을 제외한 출자·출연기관(제3섹터형 주식회사, 각종 재단법인 등)은 총 233개에 달하며, 자본 6조 1,043억원, 부채 3조 7,182억원으로 부채비율이 60.9%에 이른다고 밝혔다. 이 가운데 출연기관 192개 (82.4%)이며, 출자기관은 주식회사(제3섹터형 포함) 41개(17.6%)이다. 곽채기(2009)는 지방정부 준공공부문으로 출자·출연기관의 규모를 388개(출자기업 44, 출연기관 344)로 파악하고 있다.

최근 2012년 2월부터 4월까지 국민권익위원회 실태조사는 지방자치단체 출자·출연기관이 총 492개 기관에 2만 1,072명이 근무하여 총예산이 약 5조 9,964억원으로 지방자치단체로부터 2011년 기준 1조 3,807억원을 지원받은 것으로 밝히고 있다(국민권익위원회, 2012). 또한 2012년 5월부터 6월 행정안전부는 전국 16개 시도 및 시군구의 지방공기업법을 적용받지 않는 출자·출연기관을 조사한 결과, 전국 463개 기관 중 출연기관 453개, 출자기관 10개로 총 2만 5,126명의 직원이 근무하고 있으며, 2012년말 기준 총자산은 12조 5,823억원, 부채 3조 3,023억원(자산대비 부채비율 26.2%), 2012년 경영성과는 1,274억원의 당기순손실로 나타났다. 이중 적자가 50억원 이상인 곳은 총 25개 기관으로, TP(8), 신보재단(4), 의료원(3) 등으로 확인되었다(안전행정부, 2013b).

## 2. 테크노파크의 개념과 유형

TP(Technopark; TP)는 통상적으로 지역 기업의 경쟁력을 강화하고 지역의 산업 육성 전략수립 평가를 위해 1998년부터 지정·운영되고 있는 재단법인이다. 1998년 제정된 「산업기

기술단지 지원에 관한 특례법」(이하 ‘특례법’)은 “기업·대학·연구소 등의 인적·물적 자원을 일정한 장소에 집적시켜 기술을 공동으로 개발하고 그 성과의 사업화를 촉진하며, 기업·대학·연구소 등의 상호 연계와 협력을 통하여 지역혁신을 가져오게 함으로써 지역경제를 활성화하고 국가경쟁력을 높이는 데에 이바지함을 목적으로 한다”고 목적을 명시하며(제1조), ‘산업기술단지’를 “기업·대학·연구소·지방자치단체 등이 공동으로 (중략) 사업을 수행하는 지역혁신의 거점이 되는 토지·건물·시설 등의 집합체”로 정의한다(제2조 1항). 따라서 특례법은 “산업기술단지를 조성·운영하는 자”를 ‘사업시행자’로 지정하도록 규정하고 있다. 여기서 말하는 사업시행자는 TP를 의미한다<sup>7)</sup>. 앞서 출자·출연기관의 성격을 밝힌 것처럼, TP는 지역경제 활성화를 위하여 산업통상자원부와 지방자치단체가 설립한 출연기관에 해당한다.

TP라는 용어사용과 관련해서는 유럽을 중심으로 대학의 연구결과를 산업계로 이전 또는 직접 활용하기 위한 사이언스 파크(Science Park)란 용어를 많이 사용하며, 미국은 연구단지(Research park), 아시아에서는 주로 기술단지(Technology park)로 표현한다(김정홍 외, 2009). 넓은 의미에서 과학·기술단지의 대표적인 발전형태로 1960년대 미국의 연구단지(Research Park), 1970년대 영국의 과학단지(Science Park), 1980년대 독일의 기술혁신센터(Technology Innovation Centers), 일본의 기술집적도시(Technopolis), 그리고 대만의 과학공업단지(Science-Based Industrial Park) 등 다양한 용어를 사용하고 있지만 본질적으로 기술 혁신과 집적을 주목적으로 한다는 점, 특히 공간적으로 특정지역에 집적하고, 클러스터 내 주체 간 공식적·비공식적 연계관계가 강하게 존재하며, 클러스터의 유기적 전체성을 갖는 공통 점을 지니고 있다(임덕순, 2008). 이처럼 TP는 과학 및 기술지향적 산업과 서비스 활동을 위하여 특정지역에 특수하게 개발된 단지 또는 과학기술 및 산업의 역량이 복합적으로 집중되어 있는 지역이나 도시라는 의미이다.

〈표 2〉 테크노파크(TP)와 해외지역혁신거점의 운영기관 유형

구분	국내 TP	해외 지역혁신거점
운영기관 유형	제3섹터형: 재단법인	<ul style="list-style-type: none"> <li>·정부주도형: 50.0%</li> <li>·민간주도형: 18.8%</li> <li>·제3섹터형: 31.2%</li> </ul>

자료: 산업자원부(2004)

TP는 발생배경에 따라 자연발생적 신산업공간, 구 산업지역의 구조조정, 계획된 신기술산업단지로 구분할 수 있고, 개발주체별로 정부주도, 지자체주도, 민간주도, 제3섹터형 등으로

7) ‘특례법’에는 TP 개념을 사용되지 않고 있다. 산업기술단지가 단지 장소적인 의미로 사용되는 것과 달리, TP는 사업시행자란 고유명사로도 사용되고 있어 법리상 혼란이 있어 보인다. 이러한 배경은 1998년 특례법 입안과정에서 여야 정당이 지역적 안배를 고려한 정치적 타협의 산물이기 때문이다.

구분할 수 있다. 완벽한 정부주도로 이루어진 곳은 일본의 쓰쿠바, 신쥬, 대적이 대표적이고, 지자체 주도는 프랑스의 소피아 앙티 폴리스, 민간주도형으로는 미국의 실리콘밸리, 영국의 캠브리지 사이언스 파크, 중앙·지방정부 및 민간이 혼합된 제3섹터형은 프랑스의 소피아 앙티 폴리스를 비롯하여 우리나라 TP 대부분이 형태를 취하고 있다(이경기 외, 2004). 현재 TP는 1단계로 1998년 6개 선발TP를 설립한 후, 2단계로 2000년부터 후발TP 12개를 설립하여 총 18개가 조성·운영되고 있다.

### 3. 선행 연구의 검토

그동안 지방자치 출자·출연기관에 대한 명확한 개념 및 법률규정 부재로 기존의 연구들은 지방정부 출자·출연기관 범위와 규모 등 실태를 파악하고, 이에 대한 효율적인 관리방안을 제시하는 정도에 그쳤다. 이를 위하여 연구자들은 지방정부 출자출연기관 운영상 나타난 문제점들을 국가 또는 지방자치가 운영해온 공공기관 및 공기업 관련법등을 재해석하고 이를 지방정부 출자출연기관 운영방식과 비교하는 방식으로 연구를 진행하였다.

**여영현(2008a)**은 지방자치단체의 산하기관을 출자·출연기관과 지원·보조기관으로 구분하고, 정부의 보호 아래 안정적 재정지원과 공적 기능을 수행하면서도 설립목적과 달리 변질되어 유지·존속되는 비효율적 기관을 ‘그림자 조직’(shadow organization)으로 정의한다. 자방자치단체 산하기관 중 체계적으로 관리를 받지 않은 비정형적 기관에 해당하는 출자·출연기관은 233개로, 자산은 9조 8,225억원에 매년 지방자치단체 예산이 5,000원 이상 출자되고 있다. 사업유형으로 TP, 신용보증재단, 중소기업지원센터, 지식산업진흥원, 산업진흥재단 등 지역경제 지원 관련기관이 가장 많고, 그 다음이 예술·문화기관, 그리고 연구기관, 제3섹터형 주식회사 순으로 확인되었다. 이와 관련, **여영현(2008b)**은 지방자치단체 출자·출연기관의 경우 자치단체 조례에 의해 설립되나 타당성 검토나 외부경영평가, 경영진단을 통한 퇴출구조가 없기 때문에 설립단계에서 목적이 분명하지 않고, 유지단계에서 자치단체 보호로 효율성이 저하되며, 소멸단계인 퇴출시스템이 없는 비정형적 조직이 된다고 지적한다. 따라서 출자·출연기관 설립단계에서 방만한 조직과 인력 편성, 예산의 남용 등을 막기 위해 타당성 조사 및 기관신설에 대한 심사제도가 마련되어야 하며, 관리·운영단계에서는 자치단체의 사전적인 운영간섭의 축소와 경영실적 평가를 통한 사후적 책임성 확보, 무엇보다 시장경쟁체제 도입에 따른 경영진단을 통한 퇴출시스템을 마련할 필요가 있다고 주장한다.

한편, **곽채기(2009)**는 전경련 공공부문 개혁시리즈의 일환으로 ‘준공공부문’에 대한 체계적인 분류를 시도하였다. 이를테면, ‘준공공부문’을 정부(중앙정부+지방정부)로부터 일정한 업무를 위탁받거나, 자금을 지원받아 비상업적인 공익적 임무를 수행하는 기관으로 정의한다. 공공기관법에 따라 공기업(시장형, 준시장형)을 제외한 ‘준정부기관’과 ‘기타공공기관’을

중앙정부의 준공공부문으로 분류하는 한편, 지방공기업법에 따라 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단, 민관공동출자·출연법인(제3섹터)을 제외한 '출자기관'(제3섹터형 출자기관, 지방의료원)과 '출연기관'(사단법인, 재단법인)을 지방정부의 준공공부문으로 나눈다. 지방정부의 준공공부문은 총 394개이나(출자기관 50개, 출연기관 344개), 준공공부문이 비대화된 것은 사업 영역을 확장하려는 준공공기관과 산하기관 수를 늘리려는 주무부처 간의 이해관계가 맞물렸기 때문이라고 보고, 개혁의 사각지대에 있는 준공공부문의 개혁은 기능청산·통폐합, 민영화·민간위탁 등을 통해 해결할 수 있다고 주장한다.

**원구환(2007)**은 지방자치단체의 일정한 자본참여 및 행·재정 지원을 통해 자치단체의 존립목적에 상응하는 공익적 업무를 수행하거나 이와 유사한 업무를 수행하는 독립된 법인체로, 지방공기업법 이외에 타 법률 및 조례에 의해 설립되고 지원되고 있는 출자·출연기관으로 지방공사, 지방공단, 제3섹터 지방공기업을 '외곽기관'으로 분류하였다. 그러나 지방자치단체의 외곽기관에 대한 실태조사와 통합관리를 위한 행정시스템을 법제도적으로 구비할 필요가 있으며, 외곽기관의 적정화 방안을 모색하는 것이 당면과제라고 주장한다. 이에 따라, **원구환(2013)**은 지방자치단체의 출자·출연기관을 중앙정부의 '공공기관의 운영에 관한 법률'에 준하여 '(가칭)지방공공기관법'으로 통합관리 방안을 마련할 필요가 있다고 지적한다.

15년 짧은 역사가 말해주는 것처럼 기존의 **테크노파크와 관련한 연구**는 성공적인 산업기술단지의 조성과 지역혁신체제로서의 방향을 설정하는데 중점을 두었다. 이들 연구는 학계보다는 실무중심의 성과연구로서 중소기업지원을 위한 시험생산 및 창업육성 등의 성과를 제고하기 위한 정책적 연구로 진행되었다. 최근에는 그동안 사업운영 및 성과에 대한 평가적 연구가 주를 이루고 있다. 이러한 이유는 TP 사업이 국비 지원사업으로 진행되어 오다 지역 R&D 중심의 기업지원사업 체제로 개편되면서 보다 객관적인 평가와 자립화 방안을 고민할 수밖에 없는 외적 변화에 기인한다.

**고석찬·김병량(2002)**은 TP 사업이 주로 중앙정부와 공공부문의 재정지원에 의존하는 상황에서 수익창출이 가능하고 재정적으로 자립할 수 있는 관리·운영방안을 제시한다. 이를 위해 대기업 연구개발 용지의 수요자들로부터 장기임대 또는 부지매각 대금을 선수금으로 징수하여 초기 투자비용을 충당할 것과, 주식과 채권발행, 금융권으로부터의 차입, 정부의 자금지원을 적극 활용하는 것이 바람직하다고 주장한다.

**이철우·김명엽(2009)**은 TP는 지역의 기술혁신촉진, 산업구조 고도화 등을 위한 기업지원 플랫폼으로서 창업보육, 시험생산, 교육훈련 등의 다양한 기업지원서비스를 제공하는 한편, TP가 지역의 기술혁신거점기능을 강화하고 기술 기업육성의 중심기관으로 자리 잡기 위해서는 산·학·연·관과의 네트워크 활성화, 지역산업육성의 기회기능 강화, 지역중소기업 지원의 단일창구 역할정립 등의 과제해결이 필요하다고 주장한다.

**서원석·고석찬·양광식(2010)**은 TP 사업이 지역 내 기술기업의 육성 및 정착에 긍정적인

효과를 나타내는 것으로 분석하면서, 선발TP 보다 후발TP가 지역경제에 더 큰 영향을 미치는 것으로 보고있다. 특히 후발TP의 평균사업비(421억원)가 선발TP의 평균(396억원) 보다 많다는 점에서 기업지원 금액이 많을수록 지역내 총생산에 미치는 파급효과가 커진다는 점에 주목하는 한편, 시범사업으로 조성된 선발TP의 경우 사업 초기 기업의 무관심, know-how 및 홍보 부족 등으로 기업지원이 원활치 않았지만 시간이 지나면서 한계점을 극복해 기업지원 기관으로 정착하고 있다는 점을 지적하였다.

김재근(2011)은 TP의 기업지원기능 효과를 분석하면서 TP에 입주한 기업들이 규모적인 측면에서 비입주기업들과 비교하여 연평균 성장률에서 지원효과가 있는 것으로 분석되었고, 연평균 성장수준을 비교하여도 입주기업들이 보다 낮은 마이너스 성장률을 보이고 있어 TP의 기업지원에 대한 효과가 일정 정도 발현된다고 분석하였다. 그럼에도 불구하고 기업의 본질적 활동인 생산성(매출액 증가율)과 수익성(영업이익 증가율) 측면에서는 입주하지 않은 기업들과 차이가 나타나고 있지 않다는 점에서 혁신기술을 도모하고 기술경쟁력을 확보하여 시장성을 향상시키려는 노력이 필요하다고 주장한다.

종합하면, 공공기관과 지방공기업에 대한 운용과 관리 해법이 다양하게 논의되는 과정에서 출자·출연기관에 대한 관심은 지방공기업, 특히 지방공사나 지방공단에 견주어 논의되었으며, 특히 광역시 소재 도시개발공사가 차지하는 부채비율과 지자체별 사회복지 예산의 급증으로 인해 출자·출연기관과 같은 외곽기관에 대해서는 개별 법률이나 조례의 따른 개별 부처나 지자체 감독부서 수준에서 관리되고 통제되는 수준이었다. 그럼에도 여러 학자들을 통해 기존의 법률적 재해석을 통한 출자·출연기관의 유사개념과 분류방법을 제안해왔고, 무엇보다 실태조사에 근거한 통합관리 해법을 제시하는데 중점을 두었다. 최근 출자·출연기관의 운영과 관리방안을 마련하기 위한 연구용역과 조사, 감사 등과 함께 ‘출자·출연기관법’과 같은 법제화가 실현되고 있어, 이에 대한 심도 있고 다양한 연구가 필요하다.

지역경제 활성화를 위해 설립된 출연기관 TP에 대한 정치사회적 관심이 확대되고 있지만 기존의 제한된 TP관련 연구들은 ‘TP’라는 조직으로서 사업시행자의 역할 보다는 ‘산업기술단지’라는 지역적 사업적 성과에 초점을 맞추어 연구하는 관성이 존재해왔던 게 사실이다. 현재 TP와 TP 운영사업은 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부의 재원조달과 관리감독이라는 과도기적인 상황에 놓여 있다. 따라서 기존의 사업성과 중심의 연구에서 벗어나 효율적인 조직의 운용과 개선방안을 찾으려고 시도하는 본 연구는 출자·출연기관 연구의 폭과 다양성을 위해 의미 있는 작업이 될 것이다.

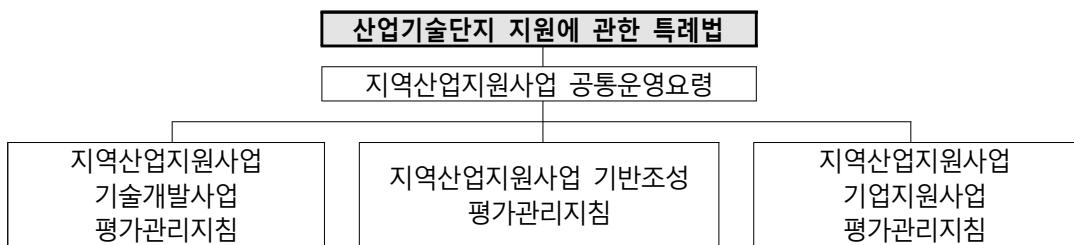
### III. 우리나라 테크노파크의 일반 현황

#### 1. 테크노파크의 설립 근거와 배경

TP는 지역의 산학연 기술역량을 결집하여 관련조직 간 상호작용을 촉진하고 기술혁신지원 체제를 구축하여 기업의 기술혁신과 신기술 창업을 촉진함으로 지역발전을 달성하고자 하는 기술공원이자 기술혁신 촉진의 독립적인 서비스 생태체로서의 조직이라고 할 수 있다(권영섭, 2001). 1980년대 들어 실리콘 밸리로 발전한 미국의 스텐포드 리서치파크(1951년 설립)의 성공사례를 벤치마킹하면서 세계적인 조성 붐이 형성되면서, 지역기업의 기술경쟁력 제고를 위하여 산학연이 공동으로 참여하여 기술개발 거점단지를 조성하고 R&D, 창업보육 등을 지원하기 위해, 정부는 「기술하부구조 확충 5개년 계획」(1995년 12월) 및 「산업기술단지 지원에 관한 특례법」을 제정(1998년 9월)하여 TP 조성사업을 법적·제도적으로 뒷받침하고 있다<sup>8)</sup>.

특례법 제정은 당시 IMF사태로 인한 경제불황에 중소기업 기반의 경제체제를 구축하는 전환책이었다는 점과, 기업-대학-연구소 등의 인적 물적 자원을 ‘일정한 장소’에 집적시켜 기술의 공동개발과 그 성과의 사업화를 촉진함으로써 지역경제의 활성화와 국가경쟁력의 제고에 이바지한다는 점에서 다른 법률과는 차별화된 의미를 갖는 중요한 법률이라 할 수 있다. 이와 관련하여 특례법(제4조)은 연구개발·기업생산·인적자원 공급 등을 집적한 산업기술단지를 개발·운영하기 위하여 지역기업의 경쟁력을 강화하고 지역산업 육성 전략수립·평가를 구축·운영해 있으며, 1998년부터 지역경제 활성화 차원에서 18개 산업기술단지 사업시행자를 지정·운영해오고 있다.

〈그림 1〉 테크노파크 관련 법령 및 관리 규정 체계도



8) 특례법 제정 당시 국민회의와 자민련 그리고 한나라당이 발의한 『기술연구집단화단지 지원에 관한 특례법안』과 『TP단지조성 및 지원촉진에 관한 특례법안』이 절충형태로 통합되었다.

## 2. 테크노파크의 지정·운영과 역할

산업통상자원부와 지방자치단체 등은 1단계로 1998년 6개 TP 재단법인을 설립하고, 2단계로 2000년부터 12개를 설립하여 총 18개를 지정·운영하고 있다. 1998년부터 1단계 테크노파크 조성사업으로 6개 선발 TP에 350억원, 나머지 후발TP에 250억원을 투입·운영해왔으며, 2008년부터 2012년까지 5년 동안 2단계 테크노파크 조성사업<sup>9)</sup>으로 총 2,000억원(연평균 400억원)을 지원하였다. 다만, 경기북부(대진)TP('05.3), 서울TP('05.9), 대전TP('08.1)는 민간 주도형으로 지정되어 국비없이 민자로 운영되고 있다.

〈표 3〉 전국 테크노파크 지정 현황

구 분	선발TP(6)	후발TP(8)				민간TP(4)			
		부산, 포항	충북, 전북, 전남, 강원	경남, 울산	경기대진	서울	대전	제주	
대상지역	인천, 경기, 대구, 경북, 광주, 충남								
지정시기	1998.1	2000.12	2003.12	2004.12	2005.3	2005.9	2008.1	2010.1	
지원금액	각 250억원		각 125억원			국비 없음			

자료: 지식경제부(2012)

〈표 4〉 테크노파크 조성사업 추진 개요

추진목표	1단계 TP사업		2단계 TP사업
	사업기간	사업내용	
사업기간	·5-6년(선발TP: 1998-2003년, 후발TP 2003-2008년)		·5년(2008-2012년)
사업내용	·인프라구축: 본부동, 벤처동, 시험생산동 등 ·6대 목적사업: 창업보육, 연구개발, 장비활용, 교육훈련, 정보이용, 시험생산		⇒ ·H/W사업지원: 8개 TP에 창업보육 시설 구축지원 등 ·S/W사업지원: 지역혁신거점기능강화사업 +기술기업육성사업
재원조달	·지원규모: 2,500억원 ·5년간 연차별 국비지원 유지 ·지자체+민간 매칭		·지원규모: 2,000억원 ·사업비지원 퍼크제 도입 ·지자체 및 민간매칭 비율 확대

자료: 한국산업기술평가원(2007)

한편, 정부는 산업기술단지 및 사업시행자의 역할에 대한 계속적인 법률적 변화를 시도하고 있다. 특례법 제정 당시 산업기술단지는 기업·대학·연구소 등 산학연이 공동으로 7가지 사업을 수행하는 일단의 토지·건물·시설의 집합체로서 ‘기술·정보지원서비스단지’로서 규정되었다. 1998년 12월 지자체, 대학, 연구기관 등이 참여한 가운데 TP 조성·운영을 전담할 조직으로 재단법인 설립 후, 2005년 12월 지역혁신사업 추진체계 개편(일명, 지역거버넌스 조정)을 통해 TP를 중심으로 지역특화센터와 지역전략산업기획단을 통합하고, 산업단지 혁신을

9) 현재 ‘테크노파크 조성사업’은 ‘지역혁신거점육성사업’에 이어 ‘거점지역지원사업’으로 변경되었다.

리스터추진단 등을 연계하여 지역산업육성 거버넌스의 중심기관으로 발전하는 정책적 기반을 조성하였다. 2007년 1월 산업기술단지 수행사업에 '지방자치단체'의 공동참여가 가능해졌고, 지자체와 협력을 통한 기술개발, 지역발전전략수립 등의 기능이 강화되는 한편, 연구개발 성과에 대한 판매사업도 추가되었다. 이 시기 TP는 기술혁신과 발전전략을 수립하는 '지역혁신의 거점기구'로서 역할이 강화되고 발전하는데 중요한 전기를 마련하였다. 특히 산업기술단지 입주기업에 대한 기술사업 활성화를 위한 수단으로 도시형 공장설립에 대한 규제를 완화하였다라는 점은 큰 의미가 있다. 2009년 6월 지식경제부(현 산업통상자원부)는 산업기술단지 조성·운영주체인 사업시행자 정의규정을 신설하여 경영실적평가 도입으로 책임성을 강화해나가고 있다. 현재는 국정과제의 일환으로 '지역산업·일자리 진흥기관'으로의 역할을 추가하는 법안을 마련하고 있다(특례법 개정안, 2013.11.26.).

### 3. 테크노파크의 주요 기능과 성과

TP는 법률적 차원의 역할변화와 함께 목적사업의 기능에서도 변화를 시도하고 있다. 특히 설립 초기 연구개발사업에 집중하였으나, 지역사업기획평가, 기업지원 서비스 등으로 기능을 확대하고 있는 추세이다. 구체적으로 매년 지역전략산업 중장기발전전략 수립, 지역산업진흥 사업 관리 및 창업보육, 시험생산 등 중소기업 지원사업 등을 수행하고 있다.

〈표 5〉 테크노파크의 주요기능

구분	세부 기능
연구개발지원	대학과 기업의 신기술 공동연구에 연구비, 연구시설, 장비를 지원하고 관련 연구기관 유치 및 연계를 통한 신기술 개발 지원 및 기술사업화 촉진
창업보육	의욕적이고 창의적인 기업가 발굴, 연구개발형·기술혁신형 창업기업 육성, 기존기업의 기술 집약화를 목적으로 하는 제품개발 공간·시설 및 기술경영·사무지원 기능을 제공
시험생산	고가의 장비 및 고도의 기술이 요구되는 첨단장비를 보유하여 벤처·중소기업체가 공동으로 활용할 수 있게 하여 기업 본연의 생산 활동에 있어 경쟁력 제고 및 원가 절감에 기여
교육훈련	입주기업 및 중소·벤처기업을 대상으로 기술개발 및 기업경영의 업무능력을 향상시키고, 지역산업 및 전략산업분야에 대한 산업기술인력을 양성하기 위한 교육훈련 프로그램을 개발·제공
정보교류	국내외의 첨단기술·산업 동향과 국내기술개발, 국가산업기술정책, 국내외 유관기관 등에 대한 정보교류 및 협력 활성화를 촉진하기 위해 정보서비스 제공체제 구축
기술·행정지원	자체경영기반이 취약하고 기술개발능력이 부족한 중소기업에 실질적인 도움을 줄 수 있도록 입주기업 및 중소·벤처기업의 각종 경영관리업무에 관한 애로사항 해결 및 신속한 지원
기술혁신체계 구축	지역 내 다양한 혁신기관간의 네트워크 형성, 지역기술개발과제 기획·평가, 기술이전 지원 등

자료: 지식경제부(2012) ; 산업기술단지 지원에 관한 특례법의 재구성

특히 중소기업 지원사업의 성과를 살펴보면, 2011년 중소기업의 재직자 61,470명에 대한 기술교육, 마케팅 지원 3,675건을 수행하여 시·도 전략산업의 거점으로 지역경제를 견인하고 신생 지역기업의 창업, 보육, 성장을 종합 지원하고 있다. 또한 창업보육기관(Post-Business Incubator)으로, 현재 총 1,299개 기업을 입주시켜 체계적으로 육성하는 한편, 입주기업 평균 업력 7.1년, 매출액 85억원, 고용 인원 12.4명, 평균매출액 100억원 이상 111개사, 기업 공개 완료기업 63개사로 나타났다(감사원, 2013).

#### 4. 테크노파크의 조직과 지배구조

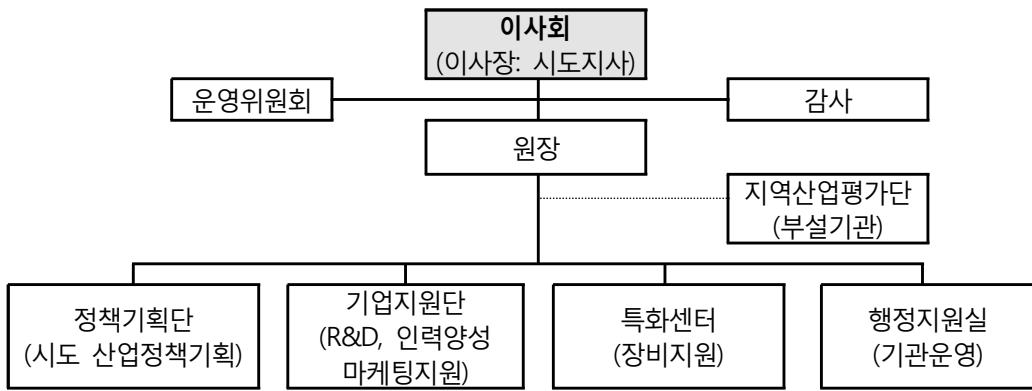
TP의 지배구조는 표준정관에 따라 이사회-이사장-원장으로 구성되었으나, 지난 2013년 11월 26일 특례법 개정안에 ‘별표 1. 사업시행자의 정관에 관한 기준’을 법문화하여 국회 제출하였다. 이사회는 최고의결기구로서 이사장, 원장, 15명 이내의 이사, 감사 2인을 두며, 임원 중 원장을 제외하고는 모두 비상임으로 한다. 이사장은 TP 최초 도입시부터 지역산업의 거점 기관으로 육성코자 광역지방자치단체장이 이사회 의장으로서 겸직하며, 산업통산자원부 담당 국장, 광역자치단체의 담당국장, 한국산업기술진흥원 원장 등이 당연직 이사로 되어 있다. 이사회는 사업계획 및 예산의 심의, 사업실적 및 결산의 승인, 정관 개정, 임원의 임면, TP의 해산 등에 관한 사항을 심의·의결한다. 반면, 원장은 원장추천위원회의 추천을 거쳐 이사회에서 선임하되 산업통상자원부장관의 승인을 받아 취임하며, 사업시행자(TP)를 대표하고 사업시행자의 업무를 총괄하며, 소속 직원을 지휘·감독, 임면하는 등 실제 기관을 운영한다.

TP의 조직은 원장, 직속 부서(정책기획단, 기업지원단, 특화센터, 행정지원실), 부설 기관(지역산업평가단)으로 구성된다<sup>10)</sup>. 2013년 기준 상시 고용인원<sup>11)</sup>은 총 1,745명으로, 평균 96.9명이다.

10) 지역균형발전에 따라 거점지역지원사업은 수도권TP(서울·인천·경기·경기대진) 대비 비수도권 TP에 대한 국비지원의 폭도 증가하는 것으로 추정되며, 조직도 다르게 구성된다. 수도권TP는 단·센터를 본부 아래 배치한 집권형 구조를 띠는 반면, 비수도권 TP는 단·센터를 분리한 독립형 체제로 운영되고 있다.

11) 2013년도 TP 업무보고 자료 기준

〈그림 2〉 TP 조직현황



자료: 지식경제부(2012)

## 5. 테크노파크의 예산현황

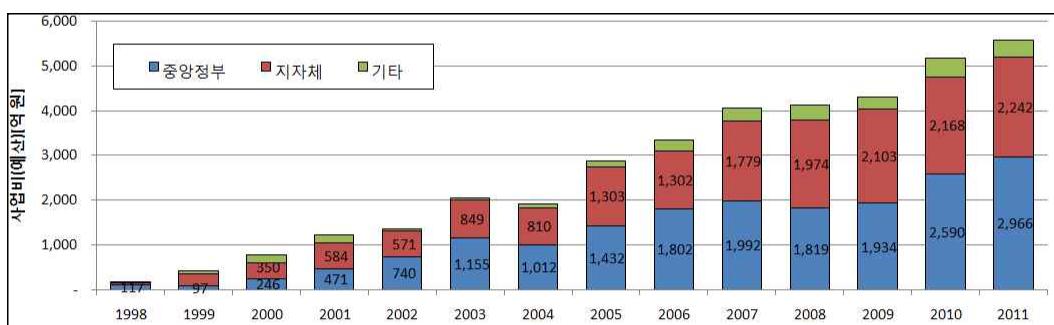
TP 예산은 정부 및 지방자치단체의 수탁과제 사업비, 기관운영경비 등의 출연금과 민간으로부터의 과제수탁 수입, 건물임대료 수입, 이자 수입 등의 자체수입으로 구성된다.

〈표 6〉 TP의 예산구조

수입	지출
<input type="radio"/> 출연금 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부출연금 등(수탁사업 등)</li> <li>- 지자체출연금 등(운영비 등)</li> </ul>	<input type="radio"/> 인건비 <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> 사업비               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국비지원사업비</li> <li>- 시비지원사업비</li> <li>- 민간출연사업비</li> </ul> </li> <li><input type="radio"/> 운영경비</li> <li><input type="radio"/> 시설비, 자산취득비</li> <li><input type="radio"/> 기타</li> </ul>
<input type="radio"/> 자체수입 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이자수입 등</li> <li>- 건물 및 장비임대료 등</li> <li>- 민간출연사업비 등</li> </ul>	

1998년부터 2010년 현재까지 약 4.1조원(TP조성사업비 3,169억원, 위탁사업비(R&D, 기업지원 등) 3조 7,381억원) 투입되었으며, 특히 TP조성사업비는 1단계('98-'08) H/W 2,530억원, 2단계('08-'11년) S/W 639억원 투입되었다. 국비, 지방비, 자체수입 등을 재원으로 한 2013년 예산규모는 6,237억여원(2012년 예산 7,747억여원 대비 19.4% 감소)에 이르며, 이중 국비는 2,117억원으로 33.8% 정도를 차지하고 있다(감사원, 2013). 반면, 테크노파크 총 위탁사업비는 1998년 178억원에서 2011년 5,569억원으로 연평균 30.3% 증가 추세에 있으며, 2011년 중앙정부 예산은 2,966억원으로 53.3%, 자체와 민간·수탁사업 사업비는 각각 2,242억원, 361억원으로 40.3%, 6.5%를 차지하고 있다(지식경제부, 2012).

〈그림 3〉 테크노파크 위탁 사업비 현황(1998-2011, 억원)



자료: 지식경제부(2012)

## 6. 테크노파크 관리감독체계와 경영평가

TP에 대한 관리체계는 출연 특성상 산업통상자원부 및 지방자치단체로 구분되어 있다. 우선 산업통상자원부는 특례법 제23조에 따라 사업시행자 TP에 대하여 산업기술단지의 조성 및 운영에 관한 자료를 보고하도록 할 수 있다. 다만, TP 원장이나 TP에 출연지분을 보유하고 있는 지방자치단체장에 그 권한을 위임하여 관리하도록 하고 있다. 현재 전국 18개 TP는 특례법 및 지방자치단체 개별조례에 근거하여 지방자치단체에 사업수행 및 운영에 관한 사항을 보고하거나 서류제출을 요구받고 있으며, 소속 공무원으로부터 감독·시정 등의 관리를 받고 있다.

〈표 7〉 TP 관리체계 관련 법규 (산업통산자원부)

- 산업기술단지 지원에 관한 특례법 제23조(보고) 산업통상자원부 장관은 이 법의 시행을 위하여 필요한 경우 사업시행자에게 산업기술단지의 조성 및 운영에 관한 자료를 보고하게 할 수 있다.
- 산업기술단지 지원에 관한 특례법 제24조(권한의 위임·위탁) 이 법에 따른 산업통상자원부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 소속 기관의 장이나 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사에게 위임하거나 다른 행정기관의 장 또는 대통령령으로 정하는 기관·단체에 위탁할 수 있다.
- 테크노파크 운영지원 조례(예시) ① 시장은 TP의 사업수행 및 운영에 관한 사항을 보고하게 하거나 서류제출을 요구할 수 있다.  
 ② 시장은 TP의 업무 회계 및 재산에 대하여 소속 공무원으로 하여금 검사하게 할 수 있다.  
 ③ 시장은 제2항에 따른 검사결과, 위법 또는 부당한 사항이 있으면 TP에 시정을 명하거나 필요한 조치를 취할 수 있다.

한편, TP 경영실적 평가를 시행하는 산업통상자원부는 TP 조성·운영사업 등 기준에 투입된 정부출연금에 대한 종합적인 성과관리 및 활용을 강화하고, 기능과 규모가 확대된 TP의 방만 경영을 방지하여 지역혁신거점으로서 역량 강화를 유도하기 위하여 특례법 제7조의2의

규정에 따라 매년 3/4분기에 18개 TP에 대한 경영실적을 평가하고 있다. 평가범주는 기관관리(40)-주요사업(40)-종합성과(20)이며, 기관관리 분야의 평가지표는 기관의 비전 및 발전전략, 조직 및 인사관리, 재무 및 회계관리 등으로 구성되며, 주요사업은 입주공간 활용, 장비활용, 인력양성 등 기업지원서비스 등으로, 종합성과는 지역발전기여도와 정책부합도로 구성된다(한국산업기술진흥원, 2013).

〈표 8〉 지방공기업 및 TP 경영실적평가 관련 법규

- 지방공기업법 제77조의4(출자법인 등에 대한 지도 등) ① 지방자치단체의 장은 제77조의3에 따라 설립된 주식회사(이하 "출자법인") 또는 재단법인(이하 "출연법인") 중 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자 또는 출연한 출자법인 또는 출연법인에 대하여 경영 상황에 관한 보고 및 서류의 제출을 요구하거나 그 지방자치단체의 출자 또는 출연과 관련된 업무, 회계 또는 재산에 대한 검사를 할 수 있으며, 출자법인 또는 출연법인에 대한 경영평가를 할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 경영평가의 대상, 방법 및 절차 등은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.
- 산업기술단지 지원에 관한 특례법 제7조의2(경영실적 평가) ① 지식경제부장관은 매년 사업시행자의 경영실적을 평가할 수 있다.
- ② 지식경제부장관은 제1항에 따른 경영실적 평가를 위하여 사업시행자에게 전년도 경영실적 보고서 등 대통령령으로 정하는 자료의 제출을 요청할 수 있다.
- ③ 지식경제부장관은 제1항에 따른 경영실적 평가 결과 경영실적이 부진한 사업시행자에 대하여 경영개선에 필요한 인사상 또는 예산상의 조치 등을 취하도록 권고할 수 있다.
- ④ 제1항에 따른 경영실적 평가의 방법, 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## IV. 테크노파크의 운영상 문제점

### 1. 테크노파크의 운영상 문제점

TP를 대상으로 한 운영 사례는 지방자치단체 출자·출연기관 공통의 실태를 파악하고 개선 방안을 도출하는 것뿐만 아니라, 조직의 경영성과를 제고하는데 한걸음 다가가기 위한 예비 단계라고 할 수 있다. 본 장에서는 전국 TP의 경영공시자료와 언론보도 내용을 중심으로 주요 쟁점사항을 도출하였으며, 특례법적 운영의 한계, 인사·지배구조·재무관리, 감독체계 상의 문제를 중심으로 논의한다. TP는 1998년부터 출발하였지만 자료의 제한 및 비교 가능성 등의 문제로 인하여 본 연구에서는 2010년 이후에 초점을 맞춘다.

#### 1) 특례법의 한계와 관리주체의 복잡성

463개 지방자치단체 출자·출연기관 존재의 법적 근거는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 관련법률이 존재하고 이 모법에 근거하여 자치단체가 조례를 출자·출연기관을 설립하는 경우

가 있고, 어떠한 경우에는 관련법률이 존재하지 않는데 자치단체가 조례로 설립하는 경우가 있다. 지방자치단체 출자출연기관의 대부분은 법률에 근거하여 개별조례로 설립한 경우(86%, 398개)이지만, 법률에 근거 없이 조례로만 설립한 경우도 14%(65개)에 이른다. 법률에 설립근거를 둔 경우, 장학·복지·문화예술 등과 관련된 기관들은 대부분 '민법'(204개, 44%) 및 '공익법인설립에 관한 법률'(64개, 14%)에 근거를 두었고, 기타, 정책연구·경제·의료 등은 개별법률 또는 특례법에 근거를 두고 있다(안전행정부, 2013b).

〈표 9〉 지방자치단체 출자·출연기관 설립근거 법률

주요기관	근거법률
장학재단	민법(법무부)
복지재단	공익법인설립과 운영에 관한 법률(법무부)
지방의료원	지방의료원 설립 및 운영에 관한 법률(복지부)
지방연구원	지방자치단체 출연연구원의 설립 및 운영에 관한 법률(안전행정부)
여성개발원	여성발전기본법(여성가족부)
테크노파크	산업기술단지 지원에 관한 특례법(산업통상자원부)
신용보증재단	지역신용보증재단법(중소기업청)
문화재단	문화예술진흥법, 지방문화진흥원법(문화부)
중소기업종합지원센터	지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률(중소기업청)

자료: 안전행정부(2013b)

TP의 경우 타 출자·출연기관들이 일반법률 또는 개별조례에 근거한 것과 달리 유일하게 '특례법'을 근거로 설립된 출연기관이다. 특례법은 일반적으로 '어떤 법률에서 규정하고 있는 내용에 대하여 특례를 규정함을 목적으로 제정된 법률'을 의미하며, 일반법과 달리 정책적·조정적·상징적·효율적 기능을 위해 활용된다(한국법제연구원, 1992: 10-16)<sup>12)</sup>. 현재 특례법령은 116건이다.

다만, 다양한 특례법·특별법들이 양산되고, 일반법 내에서 특례조항들이 늘어나면서 본연의 법률인 일반법이 형해화되는 경향이 발생하고 있다는 우려가 끊임없이 제기되면서, 특별

12) 법제실무상 예외법으로 제정되는 이유는 첫째, 일반법의 적용으로는 새로운 입법수요를 충족시킬 수 없는 상황에서 특수한 입법정책적 목적을 수행하기 위하여 한정된 내용만을 규정하면서 다른 법률에 대한 적용배제 또는 예외를 규정하여 강한 법 집행력을 수반할 필요성이 있는 경우(정책적 기능); 둘째, 사회변동으로 인하여 특수한 내용을 규율하고자 하는 경우에 일반법의 근간은 그대로 유지하면서 한정된 범위 내에서 예외적인 조치를 내용으로 하는 특별법/특례법을 제정함으로써 법 적용의 탄력성을 유지할 필요성이 있는 경우(조정적 기능); 셋째, 국가의 정책추진의지와 입법의지를 국민에게 강하게 인식시키기 위하여 동일한 내용이라 할지라도 일반법의 규정 가운데 포함시키지 않고 예외법으로서의 특별법/특례법을 마련하여 국가정책에 대한 국민의 이해와 협조를 요구할 필요성이 있는 경우(상징적 기능); 마지막으로, 입법기술적인 측면에서 번잡한 절차를 거치지 않고 비교적 신속하게 법규법을 제정 또는 개정할 필요성이 있는 경우(효율적 기능)이다. 한국법제연구원(1992), 「특례법의 현황과 정비방향」.

법 내지 특례법 형식의 입법에 대하여 입법정책적인 면에서 개선·정비 논의가 대두되고 있다. 일반적인 법제도에 비하여 특정한 목적만을 달성하려는 단편적이고 부분적인 입장에서 각종의 특례가 너무 남용되는 상황이며, 이로 인해 입법지위상 특별법과 일반법의 후순위로 적용되는 사례도 나타나고 있다. TP의 경우도 특례법의 운용상 나타나는 미비점은 그것이 갖는 구조적인 제약뿐만 아니라 제정 배경에서 비롯된 정치적 요인에 기인한다. 그 제정배경에 있어서 지역균형발전의 일환으로 지역 내 중소기업지원 조직의 설립과 국책사업 유치를 목적으로 한 지역할거적인 성격을 띠면서, 국회 각 정당 간 절충의 형태로 입법화되었다. 두 개 특례법의 통합과정에서 새로운 일반법으로 제정되지 못한 것은 「공업 및 에너지 기술기반 조성에 관한 법률」(1994, 현 산업기술혁신촉진법)과 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」(1997)이라는 기존의 일반법과 특별조치법에서 ‘산업기술단지’라는 신 개념을 도출하는 과정에서 나타난 태생적 한계였다고 볼 수 있다. 따라서 특례법은 외형적으로 TP라는 조직과 국비 사업을 유치하는데 반해, TP의 조성목적과 조직의 운영성과를 도모하는데 지속적인 개정과 개선의 노력이 요구되고 있다. 앞서 논의한 특례법 상 TP의 역할변화는 이러한 요구를 반영하고 있다.

예컨대, 안전행정부는 2013년 2월 출자·출연기관의 경영 합리화와 운영의 투명성 제고를 위해 「지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침」을 제정한데 이어, 동년 6월 「지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률」(이하 ‘출자·출연기관 운영법’)을 입법예고하고, 동년 11월 국무회의 의결안건으로 제정안을 국회에 제출하였다. 주요 골자는 기관 남설 방지 및 중복운영 해소를 위한 설립 전 협의, 인사·예산·회계 등에 대한 공통기준, 사업성 및 설립 목적이 달성된 기관에 대한 해산 청구, 출자·출연기관에 대한 경영평가와 공시 의무화 등이다. 그럼에도 불구하고, 산업통상자원부는 특례법을 개정하여 타법에 의한 관리감독 기능을 제외하도록 하는 특례조항을 신설함으로써, 안전행정부에 의한 출자·출연기관 관리에서 TP를 제외하여 직접적인 통제권한을 행사하기 위한 입법절차를 추진하고 있다. 문제는 안전행정부와 산업통상자원부 간, 산업통상자원부와 지방자치단체 간의 통제권한 경쟁과 같은 관리권 행사주체가 다양하고 복잡한 경우 지역경제 활성화와 기업지원 서비스라는 목적을 달성하는데 독립성과 자율성이 더욱 제약된다는 것이다.

관리 및 통제 주무부처를 결정하는 기준으로는 여러 가지 요인들이 있겠지만, 그중에서도 TP 설립 및 운영 시 출연율을 가장 우선순위로 고려해야 할 것이다. TP에 대한 출연기관은 크게 산업통상자원부, 지방자치단체, 민간사업자로 구분할 수 있다. TP 설립은 크게 선발 TP(1998년 설립된 6개 TP)와 후발 TP(2000년 이후 설립된 8개 TP), 그리고 민간 TP(2005년 이후 설립된 4개 TP)로 구분할 수 있으며, 전국 18개 TP의 출연비율을 보면 선발 TP는 2007년 기준으로 국가(35%), 지방자치단체(40%), 그리고 민간(25%) 순이다. 후발 TP의 경우 국가(40%), 지방자치단체(35%), 민간 (25%)정도 차지한다(한국산업기술평가원, 2007).

따라서 통합적이고 체계적인 TP 관리를 위해서는 여러 가지 상황을 고려해볼 때 지방자치단체 주무관서인 안전행정부를 신중히 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

## 2) 책임성의 한계와 엽관주의적 인사도구화

TP의 지배구조는 표준정관에 따라 이사회는 최고의결기구로서 사업계획 및 예산의 심의, 사업실적 및 결산의 승인, 정관 개정, 임원의 임면, TP의 해산 등에 관한 사항을 심의·의결한다. 이사장은 TP 최초 도입시부터 지역산업의 거점기관으로 육성코자 광역지방자치단체장이 이사회 의장으로서 겸직하며, 산업통산자원부 담당국장, 광역자치단체의 담당국장, 한국산업 기술진흥원 원장 등이 당연직 이사로 되어 있다. 반면, 원장은 원장추천위원회의 추천을 거쳐 이사회 선임과 이사장의 추천으로 산업통상자원부 장관의 승인을 받아 취임한다. 원장은 사업시행자(TP)를 대표하고 사업시행자의 업무를 총괄하며, 소속 직원을 지휘·감독, 임면하는 등 실제 기관을 운영한다.

〈표 10〉 공공기관·지방공기업 및 출자·출연기관의 임원 선임 절차

기관	법적 근거	선임절차	임명권자
공기업	공공기관운영법	임원추천위→공운위→임명	대통령 주무부처장관
준정부기관		임원추천위→임명	
직영기업	지방공기업법	임원추천위→임명	지방자치단체장
지방공사·공단			
제3섹터(TP)	정관	원장추천위→임명	산업통상자원부 장관

지방공기업과 마찬가지로 출연기관 TP는 경영에 대한 정부와 지방자치단체의 간섭을 최대한 차단하여 ‘자율적인 책임경영체제’를 구축하는 것이 중요하다. 그러나 TP는 출연비율 상 산업통상자원부 장관과 지방자치단체장, 그리고 각 실무국장이 동비율의 이사로 구성됨에 따라, 원장 선임에 있어서도 정치적 상황에 따라 원장 후보자의 출신경력에 따라 결정되는 측면이 강하다<sup>13)</sup>. 실제 전국 TP 원장 18명 중 퇴직공무원은 8명, 교수 5명(산업부 4, 지자체 1), 정부기관 3명, 기업인 1명, 정치인 1명 순으로 나타났으며, 퇴직공무원과 정부기관은 모두 산업부 관료 및 산하기관 출신으로 임명기관과의 직·간접적인 이해관계를 갖고 있다고 볼 수 있다. 더구나 TP 원장은 지방자치단체장의 추천으로 산업통상자원부장관이 임명하기 때문에 원장의 임기는 정관이나 성과가 아니라 자치단체장의 신임에 의해 좌우되는 경우도 많

13) 공공기관 임원의 낙하산 인사논란이 지속되고 있다. 다만, 낙하산 인사라 할지라도 인사원칙의 독립성·합의성·분권성이 잘 정립되어 있으면 엽관제적 폐해를 극복할 수도 있고, 정치적 역량을 강화하거나 전문성에 따라 행정운영의 신속성을 담보할 수 있는 가능성도 있다. 따라서 ‘낙하산 인사’로 폄하하기보다는 조직적 성과로 평가하는 자세가 필요할 것이다.

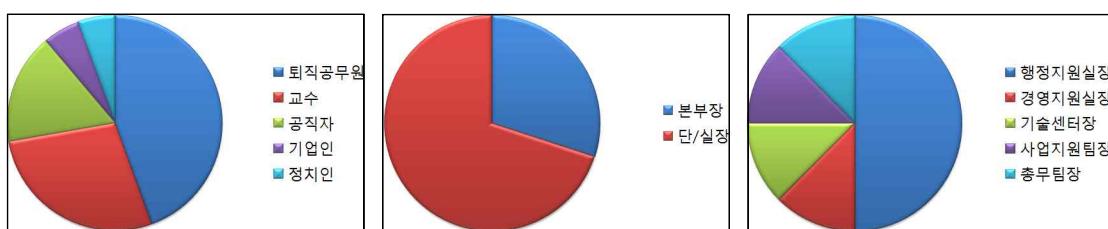
다는 점이다. 특히, 단체장 선거가 실시되어 해당 자치단체장이 바뀔 경우에는 기존의 경영층도 교체되는 것이 일반적이기 때문에 정관에 규정된 임기제도는 형식화되는 경향이 있다. 이로 인해 책임성 확보를 위한 제도적 장치가 효과적으로 작동하지 못하고 있다(한인섭, 2013).

한편, 출자·출연기관의 경우 공공기관과 달리 인사권자와의 정치적 연고나 충성도를 기준으로 임용하는 엽관주의적 행태(spoils system)가 임원 선임의 경우보다는 퇴직공무원의 직원 임용과정에서 빈발한 것으로 나타났다.

일례로, OO정보산업진흥원의 경영기획실장(부기관장)은 감독기관인 OO시 과장급으로 명예퇴직 후 임용되어 예산확보, 감사대응 등에 보직을 부여받은 것으로 확인되었다. 또한 OO광역시는 퇴직을 약 1년 앞둔 국장급 간부를 산하기관인 OOO문화관장으로 임용한 사례도 확인되었다(국민권익위원회, 2012). 이와 관련하여 2011년부터 2013년 11월까지 TP 감독기관인 산업통상자원부와 지방자치단체 출신 공무원이 TP에 재취업하거나 파견되어 주요 보직을 부여받은 사례가 빈발하고 있다. 특히, TP에 재취업한 퇴직공무원의 경우 3명은 기획조정본부장·행정본부장급(부기관장급)에, 7명은 기업지원단장·행정지원실장으로 임명되었다. 한편, 지방자치단체 재직 중 TP에 파견된 공무원 8명은 인사총무의 실무책임자인 행정지원실장(4명)이 가장 많고, 경영지원실장·기술센터장·사업지원팀장·총무팀장 순으로 TP 조직 내 지원부서의 실무책임 또는 총괄책임자로서 주무부서의 요직을 받은 것으로 나타났다.

TP 표준정관에 따르면, TP는 원장이 요청한 경우에 한하여 국가 또는 지방자치단체로부터 소속 공무원을 파견받으며, 파견 공무원의 복귀를 요청할 수 있도록 정하고 있다(표준정관 제44조). 그러나 실제 공무원의 파견은 원장을 임면하는 이사회의 이사장인 지방자치단체장의 인사명령으로 이루어지는 경우에 대부분이다. 이와 관련하여 재취업·파견 뿐만 아니라 정확한 수를 파악할 수 없을 정도로 지방자치단체가 TP를 재직공무원의 경력관리 수단이자 인사도구로 인식하여 ‘전보’, ‘파견’ 등이 빈발하고 있다. 따라서 출자·출연기관의 인사도구화에 대한 근본대책이 필요한 시점이다.

〈그림 4〉 원장 출신현황 〈그림 5〉 재취업 공무원 보직현황 〈그림 6〉 파견공무원 보직현황



자료: 언론기사검색([www.kinds.or.kr](http://www.kinds.or.kr)) 자료의 재구성

### 3) 부채의 증가와 경영순실의 지속

지방재정의 부실화를 초래하는 주요원인은 사회공공서비스 분야로의 비용지출 확대, 높은 수준의 수직적 재정 불균형 이외에도 지방공기업 부채의 확대를 들 수 있다(허원제, 2012). 그동안 지방공기업의 부채가 지방자치단체의 부채와 달리 관리되어 온 것처럼, 출자·출연기관의 부채 또한 외곽기관으로서 지자체의 보증과 승인을 통해 채무부담행위를 유발함에도 별도로 추정되어 왔다.

이와 관련하여 안전행정부는 지난 11월 지방자치단체 출자·출연기관의 ‘우발부채’ 등에 대해서도 지방재정 부채로 포함하는 지방재정법을 국무회의 의결하고 국회 제출하였다. 지방 공기업법에 따르면, 지방공사와 달리 지방공단 및 출자·출연법인의 경우 수익증진을 도모하기 보다는 지역주민을 위한 공공재 공급에 더 많은 관심을 두기 때문에 수익성보다는 공공성이 상대적으로 더 강조된다. 이런 점에서 지방공기업, 특히 지방공사가 지방재정 건전성 악화의 주요 원인으로 지적되고 있으나, 마찬가지로 출자·출연기관이 재정악화로 파산하거나 파산위기에 처할 경우 그 부담은 출자·출연한 주무부처와 자치단체가 공동으로 부담할 수도 있고 종국에는 부채를 인수하거나 귀속할 수 있다는 점에서 출자·출연기관의 부채를 고려할 필요가 있다<sup>14)</sup>. 현재 특례법에는 TP의 부채 및 파산에 대한 조항은 존재하지 않으나, 표준정관상 귀속의 의무를 이사회 의결을 거쳐 장관의 승인을 받은 후 국가, 대학 등에 귀속시키도록 하고 있다(표준정관 제48조).

2012년말 기준으로 지방자치단체 출자·출연기관 예산은 총 5조 8,914조원(평균 127억원)으로 예산규모가 10억 미만인 소규모 기관은 주로 장학회(58개)와 문화·복지재단(30개) 등이며, 예산규모가 50억 이상인 기관은 의료원(28개), 지방연구원(18개), 테크노파크(17개) 등 181개이다. 또한 총 자산은 12조 5,823억원(평균 272억원)으로, 자산규모가 100억원 이상인 기관이 163개로(35.2%) 의료원(25개), 연구원(20개), 산업진흥원(20개), 테크노파크(17개), 신용보증재단(14개)이다. 부채규모의 경우 총 3조 3,023억원(평균 71억원)으로 부채가 없거나 1억 미만인 기관이 209개(45.1%)에 이르나, 상대적으로 100억원 이상의 부채를 보유한 기관은 의료원(20개), 신용보증재단(15개), 테크노파크(12개) 등으로 나타났다. 또한 2012년 경영성과를 볼 때, 전체적으로 1,274억원(기관당 평균 -3억원)의 당기순손실이 발생하였는데, 절반가량인 230개(50.7%) 기관이 흑자(당기순이익)를 달성한 반면, 167개(36%) 기관은 적자를 기록했다. 특히 적자가 50억원 이상인 곳은 총 25개로, 테크노파크(8), 신보재단(4), 의료원(3) 등으로 확인되었다(안전행정부, 2013b).

14) 지방자치 실시 이후 지방재정이 지속적으로 악화되고 있다는 점을 고려할 때 국가채무와 지방 공기업의 부채가 분류되나, 전체적인 맥락에서 지방자치단체의 재정건전성을 악화시킬 수 있다고 판단되기 때문에 공기업 등의 부채를 광의의 국가채무로 추정·기록하고 관리해야 한다는 점이 강조되고 있다(육동석, 2005; 나성린, 2006).

이와 관련하여 최근 3년간(2010-2012년) 14개 TP의 회계보고서를 확인한 결과를 살펴보면, 2012년말 기준으로 TP의 예산은 총 8,353억원(평균 596억원)으로 매년 8.11%씩 증가하고 있어 출자·출연기관 예산 총 규모(5조 8,914조원)의 14.18%에 차지하고 있다. 예산의 분포는 최대 1,990억원(인천TP)에서 최소 244억원(경기TP) 까지 다양하게 나타났는데, TP별로 수입구조상 국비와 자체 수탁사업비의 차이, 그리고 건물임대료 수입의 차이가 주 원인인 것으로 추정되고 있다. 다음으로, TP 전체 자산의 경우 총액은 2조 248억원(평균 1,446억원)으로 최대 1,994억원(대구TP)에서 최소 534억(제주TP)로, 출자·출연기관 규모(12조 5,823억원)의 16.09%를 차지하고 있으며, 매년 7.80%의 증가율을 보이고 있다. 또한 부채규모에 있어서는 총 6,792억원(평균 485억원)으로 최대 4,494억원(인천TP)에서 최소 64억(전북TP)에 이르기 까지 부채의 격차가 다양하게 나타났으며, 출자·출연기관(3조 3,023억원)의 20.56%를 점유하는 것으로 분석되었다. 무엇보다 문제는 2010년 이후 부채의 평균증감율이 24.47%로 나타나 재정건전화를 위한 대책이 시급한 것으로 판단된다.

〈표 11〉 2010-2012년 전국 TP 재무현황 및 운영성과

(단위: 백만원, %)

연도	평균 직원수	재무현황				운영성과			
		자산	부채	자산대비부 채비율(%)	예산	사업수익		사업 총손실	당기 순손실
						목적사업	수익사업		
2010	96.9	1,753,427	461,607	26.33	773,449	276,296	66,822	-56,636	-60,520
2011		2,041,454	703,446	34.46	1,066,672	324,152	104,676	-69,800	-60,620
2012		2,024,854	679,279	33.55	835,388	369,573	75,496	-73,263	-62,085
전체평균	96.9	1,939,911	614,777	31.69	891,836	323,340	82,331	-66,566	-61,075
2년 평균 증감율	-	7.80	24.47	3.61	8.11	8.73	14.17	14.10	1.29

자료: TP 경영공시 자료(회계보고서)의 재구성

\* 서울, 충북, 경기대진, 포항TP는 경영자료의 미공시로 분석에서 제외함.

\*\* 충남TP는 당기순손실을 밝히지 않고 있어 당기순손실 평균에서 제외함.

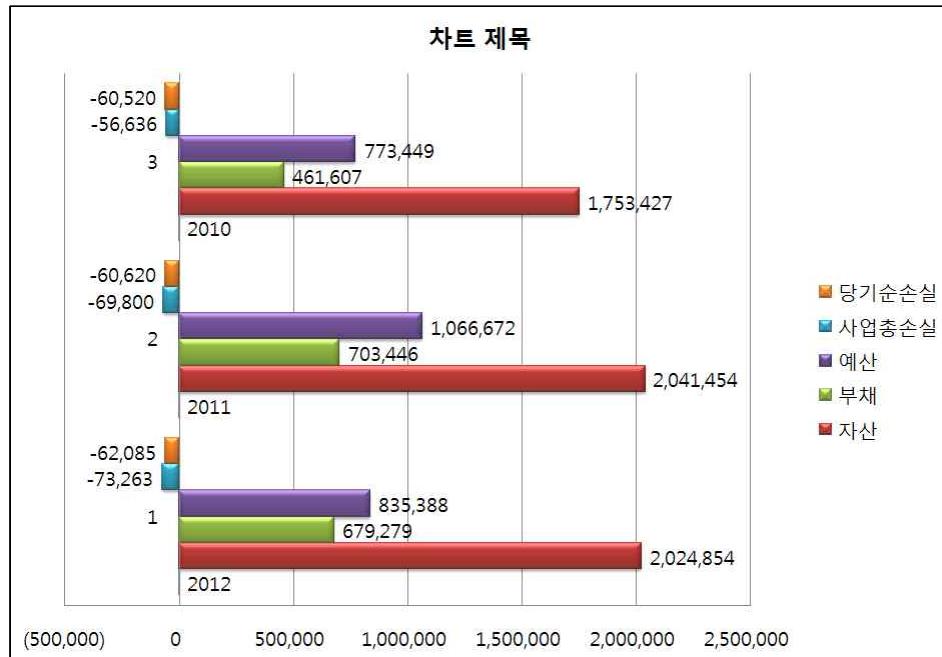
\*\* 광주TP는 목적사업 수익과 수익사업 수익의 미구분으로 분석에서 제외하고 평균계산함.

한편, 2012년 경영성과로 볼 때, 전체적으로 620억원(평균 -47억원)의 당기순손실이 발생하였는바, 2012년 한해동안 흑자를 기록한 경기TP(0.95억원)를 제외하고는 최대 -110억원(인천TP)에서 최소 -18억원(제주TP)으로 적자 폭을 보여주었다. 특히 적자가 50억원 이상 발생한 곳은 인천TP 다음으로 부산TP(-108억원), 경남TP(-75억원), 대구(-66억원), 전남TP(-62억원), 울산TP(-57억원) 순으로 확인되어, 당분간 당기순손실은 지속될 것으로 보인다. 따라서 흑자 경영을 위한 지속적인 경영혁신방안이 마련될 필요가 있는 것으로 보인다.

마지막으로, TP 예산구조상 사업수익을 목적사업과 수익사업으로 구분할 때 2012년말 기준으로 총 4,450억원 수익 중 목적사업수익은 3,695억원으로 83.05%, 수익사업수익은 754억

원으로 16.94%를 차지하였다. 인천TP를 제외하고는 TP 전체적으로 사업수익이 매년 증가하고 있으며, 특히 목적사업수익이 8.73% 증가한데 반해, 수익사업수익은 더 높은 14.17%의 증가수치를 보이는 것으로 확인되었다<sup>15)</sup>. 향후 고유목적사업 활성화를 통한 수익 다각화 방안이 모색될 필요가 있을 것으로 판단한다.

〈그림 7〉 2010-2012년 전국 TP 재무현황 및 운영성과  
(단위: 백만원)



#### 4) 경영실적평가의 이원화 및 지표의 중복성

과거 지방자치단체에서 주관하던 지방공기업의 경영평가제도는 지방자치단체의 정치적 고려에 의한 온정적 실적평가를 방지하고, 평가의 객관성을 확보하고자 2002년 지방공기업법 개정을 통해 행정안전부로 일원화하였으나, 2007년부터 행정안전부가 광역자치단체의 공기업을 평가하고, 광역자치단체는 기초자치단체의 공기업을 평가하도록 평가체계가 이원화되었다. 이와 관련하여 그동안 지방공사·공단은 지방공기업법에 따라 안전행정부 주관으로 경영평가 세부기준을 마련한데 반해, 출자·출연기관은 개별법 또는 개별조례에 따라 경영실적 평가를 받아오고 있다.

산업자원부는 TP 조성·운영사업 등 기존에 투입된 정부출연금에 대한 종합적인 성과관리 및 활용을 강화하고, 기능과 규모가 확대된 TP의 방만 경영을 방지하여 지역혁신거점으로서 역량 강화를 유도하기 위하여 2010년 특례법 개정으로 TP에 대한 경영실적평가를 의무화하고 있다.

15) 2012년도 회계감사보고서를 확인한바에 의하면, 출자·출연기관 및 전국 TP 중 인천TP의 예산, 부채, 손실규모가 제일 높은 이유는 확대단지조성사업 추진에 따른 단기차입 발생으로 회계처리상 연관성이 있는 것으로 파악된다.

〈표 12〉 TP 경영실적평가 지표 비교(예시)

(산업통상자원부 지표) (인천광역시 지표)				
범주(배점)	평가지표(배점)	영역	부문	세부지표
기관관리 (40)	기관의 비전 및 발전전략(3)	리더십/전략 (10점)	리더십(5)	기관장 리더십 책임경영
	기관장 리더쉽(7)		전략(5)	비전 및 전략개발 주요사업 추진계획
	조직 및 인사 관리(10)	경영시스템 (30점)	조직관리(4)	조직구조 성과관리
	재무 및 회계 관리(10)		인사관리(4)	인사관리 보수관리
	윤리경영(10)		재정·예산관리(5)	재정관리 예산관리
주요사업 (40)	입주공간 활용 및 관리(8)		고객만족제고 노력(10)	고객관리
	장비활용 및 관리(8)		정책준수 노력(3)	정책준수 노력
	기업지원 서비스		경영평가결과 환류(2)	경영평가결과 활용 노력
	인력양성(8)		기 타(1)	구성원의 지역 참여도
	기술지원(8)			
	지역혁신거점기능(8)	경영성과 (60점)	인프라 구축사업(14)	입주공간 활용 및 관리 장비 활용 및 관리
	만족도 및 지역발전기여도(12)		기술개발 지원사업(17)	기술이전 및 증개성과 기술개발 지원 성과
	정책부합도(8)		기업지원서비스 사업(13)	신기술 보유기업 지원 마케팅 및 인력양성 지원
			네트워킹사업(8)	지역현시자원 DB 구축 지역기술혁신 네트워크구축
			고유사업(8)	TP 고유사업 추진

자료: 산업기술진흥원(2009) ; 인천광역시(2012)의 재구성

그러나, 지방자치단체의 경우 이와 별도로 관련조례에 따라 TP에 대한 경영실적평가를 별도 실시하여 중복평가에 따른 행정부담도 작용하고 있다<sup>16)</sup>. 평가대상기관이 얼마나 충실히 자료를 제공하고 경영실적보고서를 잘 작성했느냐에 따라서 등급 판정이 결정되므로, 평가기관에서는 다량의 보고서 작성, 지표관리를 위한 과다인원 투입 등 역기능이 나타나는 것이 사실이다(김인자·전진석, 2009: 141). 특히 인천TP, 경북TP, 전북TP 등은 산업통상자원부와 각 광역자치단체로부터 중복평가를 받고 있다. 예컨대, 인천TP의 경우 인천광역시의 출자·출연기관으로서 2010년부터 매년 2/4분기에 경영실적 평가를 받고 있어 3/4분기 실시되는 산업통상자원부 경영실적 평가의 목적과 지표구성에 있어 중복성을 띠고 있다.

구체적으로, 산업통상자원부의 경영실적평가의 범주는 기관관리(40)-주요사업(40)-종합성과(20)이며, 기관관리 분야의 평가지표는 기관의 비전 및 발전전략, 조직 및 인사관리, 재무 및 회계관리 등으로 구성되며, 주요사업은 입주공간 활용, 장비활용, 인력양성 등 기업지원서비스 등으로, 종합성과는 지역발전기여도와 정책부합도로 구성된다. 이에 반해, 인천광역시의 경영실적 평가영역은 리더십/전략(10)-경영시스템(30)-경영성과(60)이며, 리더십/전략의 평가

16) TP가 소재한 강원도, 경북, 광주, 대구, 대전, 부산, 서울, 울산, 인천, 전북, 제주, 경기의 경우 경영실적평가 관련 조례를 설치·운영하고 있으나, 실시하지 않는 경우도 있다.

지표는 리더십과 전략, 경영시스템은 조직 및 인사관리, 재정·예산관리, 고객만족도, 정책준수 등으로 구성되며, 경영성과는 입주공간 및 장비활용, 기술개발지원, 마케팅 인력양성 등 기업지원서비스, 포럼·세미나 등 네트워킹사업 등으로 구성되어 지표의 유사성을 보이고 있다(인천광역시, 2012). 따라서, 출연기관 TP의 경영실적평가에 대한 평가주체의 이원화 및 중복성 문제는 평가를 통한 통제수단 확보 보다는 신뢰성 확보와 경영성과 관리의 측면에서 접근할 필요가 있다(김인자·전진석, 2009). 출연기관 TP에 대한 평가주체의 이원화 유지를 통해 조직운영의 긴장감과 경쟁력을 제고할 수 있다는 장점이 있다고 하더라도 출자·출연이 동일한 조건 하에 평가받을 수 있는 환경구축이 전제되어야 할 것이다.

한편, 경영평가에 대한 사후적 관리제도의 일환으로 지방공기업의 경우 지방공기업법 제78조(부실 지방공기업에 대한 조치)에 따라 3개 사업연도 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 지방공기업, 특별한 사유없이 전년도에 비하여 영업수입이 현저하게 감소한 지방공기업, 경영여건상 사업규모의 축소, 법인의 청산 또는 민영화 등 경영구조 개편이 필요하다고 인정되는 지방공기업에 대해서는 경영진단제도를 도입하고 있으며, 제77조의 6(출자법인의 해산 등)에 의거 출자법인이 설립 후 3년이 지날 때까지 영업을 시작하지 못한 경우, 5년 이상 계속하여 당기순손실이 발생한 경우, 특별한 사유없이 2년 이상 계속하여 영업수익이 현저하게 감소한 경우 해산 청구 등의 필요한 조치를 할 수 있도록 하고 있으나, 경영평가와 경영진단, 해산 청구 등은 분리되어 있다.

이러한 맥락에서 안전행정부(지방재정세제실)도 출자·출연기관에 대하여 실시하는 경영실적 평가 기간, 평가 시기, 평가 항목 등이 달라, 같은 기관에 대해서는 지방자치단체에 따라 경영실적 평가에서 누락되거나 이를 반영한 보수에서 차이가 발생하였다는 점에 착안하여, 매년 6월 경영실적을 평가하고, 그 결과에 따라 경영진단을 실하여 출자·출연기관의 임원에 대한 보수 삭감, 조직개편, 기관의 해산과 민영화 등을 추진할 수 있도록 출자·출연기관법 제정안에 적용하였다. 또한 2013년 7월부터 지방자치단체 출자·출연기관 경영의 효율성과 지방재정 건전성을 도모하기 위하여 ‘지방출자·출연기관의 경영평가 및 설립 타당성 표준모델 개발’ 진행해오고 있다.

그동안 지방자치단체 출자·출연기관의 경우 자치단체 조례에 의해 설립되나 타당성 검토나 외부경영평가, 경영진단을 통한 퇴출구조가 없기 때문에 설립단계에서 목적이 분명하지 않고, 유지단계에서 자치단체 보호로 효율성이 저하되며, 소멸단계인 퇴출시스템이 없는 비정형적 조직이었다. 따라서 출자·출연기관의 설립단계에서 방만한 조직과 인력 편성, 예산의 남용 등을 막기 위해 타당성 조사 및 기관신설에 대한 심사제도가 마련되어야 하며, 관리·운영단계에서는 자치단체의 사전적인 운영간접의 축소와 경영실적 평가를 통한 사후적 책임성 확보와 더불어 무엇보다 시장경쟁체제 도입에 따른 조직 운영 및 경영진단을 통한 퇴출시스템을 마련할 필요가 있다(여영현, 2008b).

산업통상자원부가 타법에 의한 관리감독권한을 제외토록 하는 특례법 개정안을 마련하고 있는 바, 이는 안전행정부 및 지방자치단체로의 경영실적평가의 일원화에 역행하는 논리로 경영진단을 통한 경쟁력 확보라는 측면에서 적어도 경영실적 평가는 안전행정부로 일원화하는 것도 좋은 방안이 될 것이다. 물론 주무관서로서 산업통상자원부는 계속하여 관리감독을 할 수 있을 것이다.

### 5) 회계검사제도의 조기 정착 필요

그동안 ‘TP 재무제표 간 비교·분석이 불가능할 뿐만 아니라 재무제표가 표시하고자 하는 재무정보의 유용성이 현저히 낮았으며, 근본적으로 TP의 주된 활동의 회계처리 및 재무제표 표시에 있어’ 기업회계기준의 부적합성을 나타나는 구조였다(지식경제부, 2011). 특히 TP의 회계처리는 자체의 회계규정과 기업회계 기준에 근거하여 이루어지면서, 비영리법인의 특성에 따라 법인세법 규정을 준용하여 왔다. 특히 모든 TP의 회계장부는 수익회계와 목적회계로 구분경리하고 있으며, 대부분 복식회계 시스템을 적용해왔다. 다만, 출연의 대부분을 중앙정부와 지방정부가 담당하고 있기 때문에 정부예산회계를 혼용하여 사용해왔다.

〈표 13〉 TP 회계기준과 국가회계기준 등의 비교

구분	TP 회계기준	기업회계기준	국가회계기준
적용대상	산업기술단지 사업시행자	모든 영리기업	국가재정법의 일반회계, 특별회계 및 기금
근거법령	산업기술단지법 제7조	주식회사의 외부감사에 관한 법률 제12조	국가회계법 제3조
이해관계자	국가, 지방자치단체, 지방의회 등	주주, 채권자, 일반투자자 및 임직원	국가, 국회, 국민 등
재무제표	재무상태표 운영성과표 순자산변동표 현금흐름표 주석	재무상태표 손익계산서 자본변동표 현금흐름표 주석	재정상태표 재정운영표 - 주석
수익·비용 대응원칙	적용 운용성과 측정	적용 당기순이익 산출목적	적용 재정운용 내역 표시
자본	개념	순자산 자산에서 부채 차감	순자산 자산에서 부채 차감
	구성요소	출연금 - - 잉여금 순자산조정	자본금 자본잉여금 자본조정 이익잉여금 포괄적 손익누계
공통점	외부 이해관계자에게 의사결정에 유용한 정보의 제공		

자료: 지식경제부(2011)

2011년 10월 산업통상자원부는 전국 TP에 대하여 ‘산업기술단지 사업시행자의 회계처리 규정’을 제정·고시함으로써, TP가 기업회계기준을 임의 적용하면서 나타날 수 있었던 회계처리의 객관성 문제를 보완하였다. 주요 변경내용은 기업회계 중심에서 사업회계 중심으로 변화한 것으로, 기존 기업회계처리 기준에 의한 손익계산은 운영성과표로 대체되었고, 영업이익은 사업수익으로, 영업외이익은 사업외수익으로 구분하기로 하였다. 새로운 제도의 도입인 만큼 회계적인 투명성과 공정성이라는 목적을 담보할 수 있을 것으로 판단한다. 다만, 산업기술단지 사업시행자에 대한 회계처리 기준이 마련된지 불과 2년 밖에 되지 않은 시점이어서 제도적인 정착을 위해서는 운용과정에서 문제점을 보완하기 위한 경영자의 마인드와 실무선의 노력이 무엇보다 필요하다.

## 2. 테크노파크에 대한 감사 결과

### 1) 국민권익위원회의 출자·출연기관 실태조사를 중심으로

지방자치단체 출자·출연기관의 운영 전반이 사회적 이슈로 나타난 근본계기는 2012년 6월 국민권익위원회의 ‘출자·출연기관 실태조사’ 결과이다. 이 보고서에 의하면 주된 문제점은 우선, 출자·출연기관에 대한 종합적인 관리시스템 부재였다. 지방자치단체장의 측근, 선거관련 인사, 퇴직공직자 임용 등을 위해 정월 20명 이하의 소규모 기관이 남설되면서 기관간 기능이 중복되고, 근본적으로 출자·출연기관에 대한 기본현황 파악이 안되고, 경영평가를 기관장 교체수단으로 악용하는 등 내·외부적 통제장치가 미비한 실정이다. 다음으로, 불투명한 인사관리로 인사비리의 만연이다. 측근이나 선거관련 인사, 지인을 임용하기 위한 특별채용과 지방자치단체 인사관리를 위한 퇴직공무원의 낙하산식 인사가 빈발하고, 채용자격과 다른 인사를 선발하거나 인사청탁에 의한 친인척 등의 채용이 이루어지고 있다. 마지막으로 예산·회계의 부적정한 집행으로, 지방계약법령과 달리 경쟁계약을 축소하거나 계약내용을 비공개로 하여 특정업체 몰아주기식 계약을 유발하거나 업체와 국외출장을 동행하는 등 불투명한 예산집행이 빈발하였다.

따라서 출자·출연기관은 재단기금이나 정원 등 일정규모 이하인 기관의 설립을 제한하도록 소규모 기관의 남설을 방지하고, 경영평가의 의무적인 실시로 예산낭비, 부패가 빈발한 기관은 경영진단을 실시하여 기관해산에 반영하도록 하는 등 종합관리시스템 구축을 당면과제로 요구받고 있다. 뿐만 아니라 감사전담인력 배치와 기관운영의 세부정보를 공개함으로써 상시적인 외부감시가 가능하도록 출자·출연기관을 위한 종합공시 시스템 구축이 필요한 실정이다.

## 2) 지식경제부의 테크노파크 기획감사를 중심으로

### (1) 테크노파크 감사 지적사항

2012년 5년만에 실시된 지식경제부(현 산업통상자원부)의 ‘테크노파크 기획감사’에서 테크노파크 운영상 계약·회계·인사 분야에 문제가 있는 것으로 나타났다. 계약분야에서는 5개 TP에서 특정업체가 낙찰받도록 입찰자격·기술성 평가를 부당처리하고, 공개입찰대상을 수의 계약, 납품일자 미준수 업체의 지체상금 면제 등 계약담당직원이 계약법규를 위반하였다. 다음으로 회계분야에서는 원장 및 센터장에 의한 횡령 등 비리가 발생하였는데, 국회·중앙부처를 대상으로 한 “예산증액활동비” 명목으로 비자금을 조성한 후 사적으로 사용하였다. 사업 관리에 있어서는 정부과제 참여연구원의 참여율이 100%를 초과하여 연구수당을 편법지급하고, 행정직의 인건비를 계상하여 지급한 사례가 대다수 TP에 만연해있었다. 특히, 인사관리에서는 신규직원으로 무자격자를 채용하거나 원장과 친분이 있는 후보자를 채용하는 등 부당한 인사관리 사례가 적발되었다. 재무구조상으로는 2011년말 자산 2조 3,527억원, 부채 7,388억원(31%)에 당기순손실이 777억원으로 발생한 것으로 나타났다.

### (2) 최근 3년간 주요경영지표 분석

지식경제부 기획감사에서는 TP별로 최근 3년간 주요 경영지표를 분석하였는데, 분석된 지표를 살펴보면, 투하된 기업자산의 효율적 활용정도(활동성비율 $\div$ 총자산회전율), 경영의 증가 속도(성장성비율 $\div$ 매출액증가율) 및 일정기간 동안의 경영성과(수익성비율 $\div$ 매출액사업이익율 $\cdot$ 총자산사업이익율)를 분석하였다. 특히 총자산회전율은 매출액을 총자산으로 나눈 값[=매출액/총자산]으로 총자본의 운용효율을 총괄적으로 표시하는 지표이며, 매출액증가율은 기업의 외형적인 신장세를 나타내는 지표로 당기매출액을 전기매출액으로 나누고 -1을 더한 값[=(당기매출액/전기매출액)-1]으로 표현된다. 또한 매출액사업이익율은 사업이익을 매출액으로 나누고 100을 곱한 값[=(사업이익/매출액)X100]으로 기업의 주된 영업활동에 대한 성과를 판단하는 지표로, 그리고 총자산사업이익율은 사업이익을 총자산으로 나누고 100을 곱한 값[=(사업이익/총자산)X100]으로 이익을 얻기 위하여 기업의 자산을 얼마나 효율적으로 사용했는지 나타내는 지표를 의미하였다.

〈표 14〉 TP별 3개년 주요 경영지표 현황

구 분	활동성비율			성장성비율			수익성비율					
	총자산회전율(회)			매출액증가율(%)			매출액사업이익율(%)			총자산사업이익율(%)		
	'09년	'10년	'11년	'09년	'10년	'11년	'09년	'10년	'11년	'09년	'10년	'11년
인천	0.06	0.06	0.06	37.5	28.9	80.4	-42.5	-77.2	-13.9	-2.4	-4.4	-0.9
경남	0.08	0.09	0.11	-6.5	23.9	28.8	-16.9	-30.2	-15.4	-1.4	-2.8	-1.7
대구	0.10	0.14	0.15	3.5	39.6	2.9	-20.9	-13.5	-15.1	-2.2	-1.9	-2.2
부산	0.12	0.13	0.13	26.7	17.5	2.4	11.2	-31.2	-34.0	1.3	-4.0	-4.3
전남	0.04	0.07	0.08	142.3	128.6	20.7	-91.5	-21.8	-29.7	-3.4	-1.5	-2.3
충남	0.09	0.09	0.12	34.9	-2.2	26.1	-45.2	-51.6	-33.9	-4.2	-4.7	-4.0
충북	0.18	0.11	0.13	-	23.7	9.3	6.5	-17.4	-22.0	1.2	-1.9	-2.9
울산	0.13	0.15	0.17	52.3	13.5	10.3	-17.1	-14.2	-32.2	-2.3	-2.2	-5.5
경기	0.04	0.09	0.08	12.0	143.1	-4.9	1.1	0.0	-3.2	0.0	0.0	-0.3
강원	0.16	0.22	0.23	-	59.4	6.4	26.2	-10.7	-5.1	4.1	-2.3	-1.2
포항	0.04	0.05	0.05	39.5	22.4	7.2	1.1	-7.3	-19.6	-	-0.4	-1.1
광주	0.11	0.13	0.15	57.8	10.2	34.0	-13.8	-18.5	-10.5	-1.5	-2.4	-1.6
대전	0.28	0.27	0.29	-	0.3	7.4	-18.9	-17.4	-11.5	-5.3	-4.7	-3.4
서울	0.07	0.09	0.09	62.1	15.9	4.9	-17.0	-12.0	-10.0	-1.3	-1.0	-0.9
전북	0.15	0.19	0.19	67.0	40.5	6.5	2.4	-0.6	-6.6	0.4	-0.1	-1.3
경북	0.12	0.17	0.16	54.8	34.4	-5.2	-12.5	4.2	-3.0	-1.5	0.7	-0.5
제주	0.18	0.21	0.37	-6.0	18.9	109.1	4.1	-1.4	11.9	0.7	-0.3	4.5
대진	0.08	0.11	0.08	43.4	55.5	-14.3	-49.6	-9.0	-13.4	-3.9	-1.0	-1.0

자료: 지식경제부(2012)

분석결과, 대체적으로 TP의 활동성비율이 개선되어 외형적으로 규모가 커지고 있으나, 성장성에 있어서는 TP마다 차이가 크고 고른 비율을 보이지 못하고 있으며, 수익성에 있어서도 대부분 적자시현으로 수익성 지표(매출액 사업이익율, 총자산 사업이익율)가 악화되고 있는 것으로 확인되었다. 국가 및 지자체로부터의 고유목적사업수익(수탁사업·출연금)이 주요 수익으로 총자산회전율, 매출액증가율 지표는 상대적으로 양호하다고 할 수 있으나, 대규모 감가상각비로 인한 사업이익의 적자 시현으로 수익성지표는 마이너스로 현저히 낮은 것으로 분석되었다.

## V. 테크노파크의 운영 개선방안

### 1. 출자·출연기관으로서의 위상 재정립

#### 1) 중앙정부-지방자치단체 간 협력적 관계 정립

안전행정부는 2013년 6월 「지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률」(이하 '출자·출연기관 운영법')을 입법예고하고, 동년 11월 국무회의 의결안건으로 제정안을 국회에 제출하

였다. 이 법안의 주요 내용으로는 기관 남설 방지 및 중복운영 해소를 위한 설립 전 협의, 인사·예산·회계 등에 대한 공통기준, 사업성 및 설립목적이 달성된 기관에 대한 해산 청구, 출자·출연기관에 대한 경영평가와 공시 의무화를 목적 등이다. 그러나 TP 주무부처인 산업통상자원부는 특례법 개정으로 타법에 의한 관리감독 기능을 제외하도록 하는 특례조항을 제안함으로써 (아직 국회에 제출은 하지 않음), 안전행정부에 의한 출자·출연기관 관리대상에서 TP를 제외하여 직접적인 통제권한을 행사하기 위한 입법절차를 추진하고 있다. 이로 인해 TP에 대한 중앙정부 간의 관계에서(안전행정부-산업통상자원부) 지방자치단체의 역할은 제한적인 수준에 머물러 있다. 안전행정부는 출자·출연기관에 대한 직접적인 통제권을 행사하려는 경향이 강한 상황에서, 산업통상자원부는 기득권을 놓치 않으려는 기싸움을 벌이는 형국이다. 그 결과 안전행정부-산업통상자원부-지방자치단체-TP의 관계는 왜곡되어 운영될 수밖에 없고, 그 부담은 가중되고 책임은 불분명해지는 구조가 된다.

이를 해소하기 위해서는 안전행정부와 산업통상자원부 간, 산업통상자원부와 지방자치단체 간의 통제권한 경쟁을 벌이는 것이 아니라 TP에 대한 직접적인 관리감독권은 지방자치단체에 위임하고, 산업통상자원부와 안전행정부는 설립 전 협의사항, 경영평가와 공시 등에 관한 사항만을 담당하는 것이 타당할 것이다.

## 2) 산업기술단지지원 특례법의 일반법 전환

특례법은 국민편의 증진과 행정능률 향상 측면에서 나름대로의 필요성이 인정되고 있으나, 남용될 경우 일반법의 지위를 유명무실하게 하고 법체계를 복잡하게 할 수 있다. 때문에 특례법 중 가능한 것은 일반법의 내용으로 통합하고, 일반법의 해당조문에서 특례를 규정하도록 하며, 특례법이 반복되는 경우에는 일반법의 수정도 고려하여야 할 필요가 있다(국회 법제실, 2008).

산업기술단지지원특례법은 1997년 IMF사태로 인한 경제불황에 중소기업 기반의 경제체제를 구축하고, 기업, 대학, 연구소등의 인적 물적 자원을 ‘일정한 장소’에 집적시켜 기술의 공동개발과 그 성과의 사업화를 촉진함으로써 지역경제의 활성화와 국가경쟁력의 제고에 이바지하는 차별성을 지닌 법률로써, 정부가 테크노파크 조성을 위해 2단계 사업을 추진하고 있고, TP의 장기적 육성방안이 필요한 만큼 일반법으로 전환을 검토할 시기이다. 따라서 상위 법적인 개념과 근거 마련을 통해 중장기적으로 테크노파크의 차별성, 정체성을 강화하려는 작업이 수반되어야 한다.

인천 산업기술단지의 경우처럼 경제자유구역에 조성·운영되는 경우 「경제자유구역 지정 및 운영에 관한 특별법」등 상위법을 우선 적용해야 하는 사례가 발생하여 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률」등과 같은 일반법적 위상을 갖출

필요가 있으며, 조직운영에서도 산업단지를 관리하는 ‘한국산업단지관리공단’과 같이 산업기술단지의 사업시행자 ‘테크노파크’를 법적 위상을 갖는 독립기구로 발전시킬 수 있는 자격 규정으로 명시할 필요가 있다.

특례법은 산업기술단지 자체를 법인 ‘사업시행자’로 특정하고 있어 현재 사용 중인 ‘테크노파크’ 법인에 대한 기능과 역할은 상징적인 의미를 지니며, 명칭에 대한 법률적 규정없이 산업기술단지와 동일하게 이해되고 있다. 현재 산업기술단지의 실질적인 사업시행자로서 전국 18개 사업시행자가 있으나 ‘테크노파크’란 개념을 사업시행자에 대한 상징적인 의미로만 사용하고 있을 뿐, 산업기술단지 조성을 통한 공익기관으로서의 역할과 기능을 체계적으로 홍보하고 인지하는 측면에서 미흡한 것으로 판단된다. 기초지자체별로 아파트형공장을 설립 유치하는 개념(ex. 분당, 영진, 남동테크노파크 등)으로도 널리 사용되고 있다.

## 2. 테크노파크의 운영 개선방안

### 1) 원장 선임 시 지방자치단체 의회 검증제도 도입

출자·출연기관을 포함한 공공부문 지배구조의 가장 큰 문제 중 하나는 낙하산 인사로 인한 폐해이다. 지방공기업만 하더라도 지방자치단체가 관리권한을 갖게 됨에 따라 당해 기관의 경영진으로 전문성과 풍부한 실전경험이 부족한 정치인과 퇴직공무원들을 임명하여 비효율적인 경영을 심화시키고 나아가 경영부실과 비리 등을 낳는 온상이 되고 있다. 지방자치단체장은 주민편익이나 효율성 측면보다 정치적 영향력의 행사, 선거에서 지원기관의 확대 등을 위해 선호하는 사람을 출연기관의 장으로 임명하여 참호구축효과(intrenchment effect)를 가져오고 있는 게 사실이다(여영현, 2008)

원장은 원장추천위원회의 추천을 거쳐 이사회 선임과 이사장의 추천으로 산업통상자원부장관의 승인을 받아 취임한다. TP 표준규정에 따르면, 원장추천위원회의 구성은 광역자치단체장과 산업통상자원부장관이 각각 추천하는 2인으로 하고, 산업연구원장, 이사장이 지명하는 지역경제단체장, 산업통상자원부와 지방자치단체의 담당과장으로 제한하고 있다. 이로 인해 원장의 선임은 산업통상자원부와 지방자치단체 간 위원이 동수비율로 구성되는 경우가 대부분이며, 원장 선임에 결정적인 변수는 정치적 영향력이나 선거에서의 당파색이 무엇이냐에 따라 좌우되는 경우가 많다. 따라서 지역경제 활성화와 지역 복리증진을 위한 출자·출연기관의 목적 수행을 위해서는 원장추천위원회 위원 선정시 의회 의원 또는 시민단체의 참여로 위원자격을 확대할 필요가 있다.

뿐만 아니라 최근 경남도의회에서 출자·출연기관장에 대한 인사검증시스템을 도입한 것과 마찬가지로 정치적 충성이나 당파심에 의한 엽관주의적 인사(spoils system)를 예방하기 위해서는 의회의 견제와 균형을 보장할 수 있는 인사검증제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 아

울리 임원의 임면, 임기, 이사, 감사 등 임원의 구성과 관련하여 설립 및 운영 조례에 이를 규정하고 있는 경우도 있고, 이를 정관에 규정한 경우도 있다. 그러나 이사장을 포함한 임원의 구성 및 임면·해임과 임원의 등기는 출자·출연기관을 운영하는데 중요한 사항이므로 정관이 아닌 조례로 정할 필요가 있다. 늦게나마 산업통상자원부는 TP 정관에 규정된 임원의 임면사항을 특례법에 신설하는 개정안을 준비하고 있다.

### 2) 테크노파크의 지방자치단체 인사관리수단 제한

낙하산 인사는 비단 임원에 대해서만 해당하는 것이 아니다. 출자·출연기관 요직에 퇴직공무원들이 자리를 차지하는 관행 때문에 공모를 해도 전문성과 능력을 갖춘 인물들이 기피하는 악순환이 되풀이 되고 있다(김철·김기범, 2011).

TP는 정관에 따라 원장이 요청한 경우 국가 또는 지방자치단체로부터 소속 공무원을 파견받으며, 파견 공무원의 복귀를 요청할 수 있도록 정하고 있다. 다만, 실제 공무원의 파견은 원장을 임면하는 이사회의 이사장인 지방자치단체장의 인사명령으로 이루어지는 경우에 대부분이다. 출자·출연기관에 대한 공무원의 파견을 경비 절감 측면에서 바람직한 것으로 파악해야 하는지, 아니면 지방자치단체의 개입통로가 되기 때문에 출자·출연기관의 독립성을 저해하는 것으로 파악해야 하는지에 대해서는 논란의 소지가 있다(곽채기, 2009). 그러나 문제는 공무원의 재취업뿐만 아니라 정확한 수를 파악할 수 없을 정도로 '전보' '파견'을 남발하면서 자치단체가 TP를 재직공무원의 경력관리 수단이자 인사도구로 인식하고 있다는 점이다. 또한 절차적으로 문제가 없다고 하지만 업무추진에 대한 평가는 객관적 기준을 통해 평가받을 부분이지 지방자치단체가 주관적으로 판단할 부분이 아니다. 출자·출연기관에 대한 인사도구화에 대한 근본적 대책이 필요한 시점이다.

따라서, 국민권익위원회 제도개선 권고안의 경우처럼 채용수요의 사전파악과 공개채용의 의무화, 그리고 채용시 통합공시시스템의 의무적인 게시 등이 활용될 수 있을 것이다. 산발적으로 진행되고 있는 채용과정을 통합 운영함으로서 비용부담을 완화하고 채용의 투명성을 높이는 것이다. 결과적으로 지방자치단체나 지방의회의 정치적인 개입과 압력에 의해 TP가 퇴직공무원의 인사도구로의 전락을 예방할 수 있을 것이다.

### 3) 지배구조 및 관리체계 개선

지방자치단체가 출연하여 운영하는 출자·출연기관, 특히 TP의 경우 이사회 등이 지방자치단체의 관여 및 통제의 통로가 되고 있다. 이사회의 이사장을 지방자치단체의 장이나 부단체장이 겸임하는 경우가 많기 때문에 사실상 지방자치단체의 지배력이 강하다. 특히 이사회 당연직 이사로 지방자치단체의 공무원들이 임명되어 출자·출연기관의 의사결정을 실질적으로

좌우하는 경우가 많다. 이와 관련하여 TP의 이사회는 최고의 결기구이기는 하나 최초부터 지역산업의 거점기관으로 육성코자 광역지방자치단체장이 이사회 의장을 겸직하며, 산업통산자원부 담당국장, 광역자치단체의 담당국장 원장 등이 당연직 이사로 되어 있다. 사정이 이렇다 보니 이사회가 심의·의결 보다는 지방자치단체의 직·간접적인 행정권한을 행사하고 하달하는 도구로 활용되고 있다.

#### 4) 경영공시 원문공개 및 통합정보관리시스템 구축

지방재정 위기와 지방공기업 부채문제는 인사비리와 방만한 경영, 재정건전성 위협 등 관리능력의 부재와 연관성이 있다(정성호·정창훈, 2011). 지방자치단체 출자·출연기관의 운용과 관리에 있어서도 동일한 현상이 나타나고 있으며, 실제 지방공기업 및 지방 출자·출연기관의 규모와 역할의 범위는 지속적으로 팽창되고 있음에도 불구하고, 이에 상응한 성과 창출과 경영 및 관리의 책임성 확보는 이루어지지 못하고 있다. 그 결과 현재 중앙정부가 운영하는 공공기관에 비해 지방자치단체의 지방공기업 등은 더 많은 문제점을 안고 있다. 이와 관련하여 안전행정부는 지난 2013년 11월 지방자치단체 출자·출연기관의 ‘우발부채’ 등에 대해서도 지방재정 부채로 포함하는 지방재정법을 국무회의 의결하고 국회 제출하였다.

〈표 15〉 공기업 경영정보공개시스템 비교

구분	알리오	클린아이
운영기관	■ 기획재정부	■ 안전행정부
대상기관	■ 286개: 공기업(28), 준정부기관(82), 기타공공기관(176)	■ 422개: 직영기업(207), 공사(65), 공단(86), 공영개발(45), 지역개발기금(19)
공개범위	■ 일반현황, 기관운영, 사업성과, 대내외 평가, 채용, 입찰공고, 기타정보 등	■ 일반현황, 기관운영, 사업성과, 내·외부 감사 결과, 경영진단, 내부규정, 채용, 입찰공고 등
비 고	■ 공사, 공단, 재단, 연구원 등 다양한 기관으로 구성	■ 출자·출연기관 제외

자료: 국민권익위원회(2012)

한편, 정부는 최근 ‘패러다임 3.0’ 비전 선포식을 갖고 국민중심 서비스에 맞는 정보공개의 원칙을 천명하는 한편, 「공공기관의 정보공개법」개정으로 2016년까지 중앙부처, 시·도 및 공기업 등 18,772개 공공기관을 대상으로 국민의 청구가 없더라도 정보공개시스템을 통해 자동적으로 정보를 공개한다는 계획이다. 이와 관련하여 안전행정부는 출자·출연기관관리법 제정안에 근거하여 현재 운용되고 있는 공기업 경영정보공개시스템을 활용하여 출자·출연기관의 경영정보를 게시한다는 방침이다.

물론 이전까지도 정보공개법에 따라 출자·출연기관, 특히 TP의 경우도 경영정보를 홈페이지에 공시하고 있으며 정보공개의 항목도 다양화를 도모해왔다. 다만, 아직까지도 정보공개

대상이 선택적으로 이루어지거나 회계감사보고서나 감사결과, 경영실적평가 등 경영성과 및 재무정보와 관련되거나 정책적 오해를 유발할 수 있는 내용을 담는 경우에는 원문을 공개하지 않거나 누락하는 경우가 빈발한 실정이다. 본 연구에서 재무분석을 실시하면서 일부 TP가 경영공시자료의 원문을 공개하지 않은 이유로 보다 심도 있는 논의가 이뤄지는데 한계가 있었다. 문제는 공공기관 정보공개법 개정이 원문공개의 적용대상에서 공공기관(공기업, 준정부 기관) 이하의 기관은 제외하고 있기 때문에 정보가 선택적으로 공개될 수밖에 없는 한계가 있다는 점이다. 따라서 안전행정부가 추진하는 출자·출연기관법과 병행하여 정보공개 시스템의 구축과 정보의 원문공개 대상으로 편입, 지방재정 부채로의 포함 등은 출자·출연기관으로서 위상을 강화할 수 있는 조건인 동시에, TP와 같은 출연기관의 공공성 확보와 내부혁신의 출발점이 되리라 판단한다.

### 5) 평가관리체계의 일원화

그동안 지방자치단체 출자·출연기관의 경우 자치단체 조례에 의해 설립되나 타당성 검토나 외부경영평가, 경영진단을 통한 퇴출구조가 없기 때문에 설립단계에서 목적이 분명하지 않고, 유지단계에서 자치단체 보호로 효율성이 저하되며, 소멸단계인 퇴출시스템이 없는 ‘그림자 조직’이었다(김철·김기범, 2011). 따라서 산업자원부는 TP에 대한 종합적인 성과관리 및 활용을 강화하고, 기능과 규모가 확대된 TP의 방만 경영을 방지하여 지역혁신거점으로서 역량 강화를 유도하기 위하여 2010년 특례법 개정으로 TP 경영실적평가를 실시하고 있으며, 지방자치단체도 별도로 관련조례에 따라 TP 경영실적평가를 실시하여 중복평가에 따른 행정 부담이 가중되고 있다. 평가대상기관이 얼마나 충실히 자료를 제공하고 경영실적보고서를 잘 작성했느냐에 따라서 등급 판정이 결정되므로, 평가기관에서는 다량의 보고서 작성, 지표관리를 위한 과다인원 투입 등 역기능이 나타나는 것이 사실이다(김인자·전진석, 2009: 141). 특히 인천TP는 인천광역시의 출자·출연기관으로서 2010년부터 매년 2/4분기에 경영실적 평가를 받고, 3/4분기에는 산업통상자원부의 경영실적평가를 받는다. 3/4분기에는 매년 인천광역시의회의 행정사무감사를 받으며, 이외에도 인천광역시 주무부서로부터 지도감독을 받으며, 인천광역시 감사실로부터 2년에 1회 업무수행감사를 받는다. 인천TP는 2011년부터 2013년까지 경영평가 6회, 시의회 행정사무감사 3회, 시의회 특별조사 1회, 인천광역시 업무 감사 1회, 지식경제부(현 산업통상자원부) 기획감사 1회, 감사원 감사 1회 등 총 13회의 평가·감사를 수감하였다.

따라서 경영실적평가의 이원화 또는 중복은 상당한 비효율과 행정부담을 수반하기 때문에 일원화를 통해 행정의 효율성을 도모해야 한다. 안전행정부는 지방공기업평가원으로 하여금 지난 2013년 7월부터 출자·출연기관에 대한 경영평가기준 모델을 마련하고 있다. 이와 관련

하여 산업통상자원부는 특례법 개정으로 TP를 안전행정부의 관리감독 대상에서 제외하기 보다는 타협과 협력을 통해 지방자치단체와 3자간 경영실적평가를 일원화해 나갈 필요가 있다.

## VI. 결 론

그동안 지방자치단체의 재정부실과 지방공기업의 방만운영이 지적되어 오면서 지역 복리 증진을 목적으로 설립된 출자·출연기관은 관리감독의 4각 지대에 놓여 있었다. 앞에서 지적 했듯이 출연기관의 한 종류인 테크노파크의 운영과정에 나타난 부패유발소지를 제거하고 기관운영의 투명성과 책임성을 확보하기 위해서 안전행정부 등 중앙정부 차원에서 제도개선을 위한 다각적인 노력이 요구되고 있다.

이러한 맥락에서 2013년 11월 안전행정부가 국회에 제출한 ‘지방자치단체 출자·출연관리의 설립과 운영에 관한 법률’ 제정안은 출자·출연기관의 개념정립과 법률적인 분류체계를 도입하는 것과 함께 출자·출연기관의 관리감독에 있어 보다 효과적인 모니터링으로 방만한 기관운영을 예방하고 재정건전성을 담보하기 위한 노력이라는 점에서 큰 의의가 있다. 다만, 지방공기업법 등에 의한 지방자치단체로 관리권한이 이양됨에 따라 지방공기업으로 분류될 수 밖에 없는 지방자치단체 출자·출연기관을 중앙정부가 또 다른 일반법률의 제정을 통해 통제권한을 확대하는 것은 지방자치권을 위축할 여지를 안고 있다. 물론 출자·출연기관법상 안전행정부장관이 지방자치단체장으로 관리감독권한을 위임한다는 조항이 존치하고 있으나 테크노파크의 사례를 보았을 때 출자·출연기관으로서는 또 다른 관리감독기관을 얻는 부담을 수반할 수밖에 없다. 이러한 예는 TP가 특례법에 의하여 경영실적평가를 산업통상자원부로 부터 받고 있지만 지방자치단체로 권한을 위임한다는 조항에도 불구하고 산업통상자원부가 평가권한을 위임하지 않고 지방자치단체는 조례에 근거하여 평가를 유지하기 때문에 행정권한의 이원화라는 문제를 수반할 수밖에 없다. 더욱이 문제는 테크노파크의 주무부처인 산업통상자원부가 특례법에 의한 통제권한을 유지하려는 법률적 논의를 진행하고 있기 때문에 정부간, 그리고 정부와 지자체 간 관리감독권한 행사의 합의가 반드시 필요한 부분이며, 이에 대한 근본적인 해결방안이 모색될 필요가 있다.

따라서 근본적인 해결책은 테크노파크에 대한 중앙과 지방자치단체간의 통제권한의 확대가 아니라 지방재정위기와 지방공기업의 문제가 기관관리능력의 문제로부터 초래되고 있는 만큼, 지방의회와 전문가의 참여를 통한 거버넌스 차원의 협력과 견제가 필요하다. 지역경제 활성화라는 목적을 달성해내는 데에는 특례법적인 한계를 극복하는 것 이외에도 의회의 검증을 통한 인사·지배구조의 개선, 정보공개에 의한 재무관리의 건전성 확보, 그리고 통합관리

시스템 조기 구축과 활용에 따른 출자·출연기관으로서의 위상강화를 실천해내는 것이다.

여러 가지 제약에도 불구하고 본 연구는 그동안 논의되지 못했던 테크노파크를 대상으로 연구하였다는데, 특히 지방공기업의 인사·재무·지배구조 등 문제의 소지가 큰 분야를 출연기관의 특성에 맞게 구분하여 분석하였다는데 앞으로 출자·출연기관을 대상으로 한 사례연구에 도움을 줄 수 있을 것이라 판단된다. 그러나 테크노파크와 같이 출자·출연기관에 따라 사업구조와 관리체계의 차이로 인하여 분석자료의 제공이 공개적이지 못하고, 시계열적 인 자료의 관리가 체계적으로 이루어지지 못하고 한계점은 분석의 일반성을 위하여 해결해야 할 과제이다.

## 참고문헌

- 감사원. (2013). 감사결과보고서 - 대전 등 4개 지역 테크노파크 운영실태
- 기획재정부·한국조세재정연구원. (2013). 「2013 공공기관 현황편람」
- 김인자·전진석. (2009). 메타평가를 이용한 지방공기업 경영평가제도의 문제점 및 개선방안 연구. <지방정부연구>. 13(1)
- 김영수. (2007). 지역산업정책 10년의 성과와 과제: 지역산업진흥사업을 중심으로. 산업연구원 연구보고서
- 김정홍·고석찬·김경배. (2009). 대학 주도의 과학단지 운영사례와 정책방향. 산업연구원
- 김재근. (2011). TP 창업보육지원사업 성과평가: 입주기업 성장효과를 중심으로. <한국정책학회 동계학술대회>
- 김철·김기범. (2011). 「지방정부 출연기관 지배구조의 현황과 개편방향」. 사회공공연구소
- 고석찬·김병량. (2008). 우리나라 TP 육성을 위한 재원확보 방안. <한국지역개발학회지>. 14(2)
- 곽채기·정창훈·정성호. (2013). 지방재정 건전성 확보를 위한 지방정부 준공공부문 관리체계 구축방안. 지방재정공제회 리포트. Vol 8
- 곽채기. (2009). <공공부문 개혁시리즈②> 우리나라 준공공부문의 실태분석 및 혁신방안 - 중앙정부(준정부기관·기타공공기관)와 지자체(출자·출연기관)의 준공공부문을 중심으로. 전국경제인연합회
- 국가법령정보센터 [www.law.go.kr](http://www.law.go.kr)
- 국민권익위원회. (2012). 지방자치단체 출자·출연기관 운영 투명성 제고 방안
- 국회 법제실. (2008). 「입법이론과 법제실무」
- 국회예산정책처. (2009). TP조성사업의 성과평가. 「지역전략산업육성사업 평가」
- 권영섭. (2001). 「시범TP 사업과 지역혁신체제 구축」. 국토연구원
- 나성린. (2006). 「우리나라 국가부채의 지속가능성」. 한국조세연구원
- 박정화. (2001). 테크노파크 활성화 과정에서 지방정부의 역할과 한계. <한국행정논집>. 13(1)
- 박중권. (2008). 과학기술단지의 성공요인에 관한 연구 - 한국의 테크노파크를 중심으로. 서울시립대학교 대학원. 박사학위논문
- 산업자원부. (2004). 「테크노파크 중심의 지역기술혁신체제 구축방안 연구」

- 서원석·고석찬·양광식. (2010). TP의 지역경제 파급효과 및 정책과제연구. <한국지역개발학회지>. 22(2). pp79-98
- 송상훈. (2010). 「지방자치단체 출자·출연의 실태와 개선과제」. 경기개발연구원
- 송호창. (2012). 테크노파크 기업지원성과관리를 위한 평가지표개발 및 성과영향요인 분석. 한양대학교 도시대학원. 박사학위논문
- 안전행정부. (2013a). 「2012년도 지방공기업 결산 및 경영분석」
- \_\_\_\_\_. (2013b). 자치단체 출자·출연기관 체계적 관리방안 - 지방자치단체 출자·출연기관의 설립과 운영에 관한 법률(안). 입법공청회 자료
- \_\_\_\_\_. (2013c). 지자체 출자·출연기관, 보다 체계적으로 관리된다 - 안행부, 「지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률」제정안 국회제출. 보도자료. 11. 12
- 이수진. (2013). <이슈와 논점> 공공기관 임원 선임제도의 현황 및 개선과제. 국회입법조사처. 11. 25
- 이철우·김명엽. (2009). TP 조성사업의 성과와 정책과제. <한국경제지리학회지>. 12(1). pp19-37
- 인천광역시. (2012). 인천광역시 출자·출연기관 경영평가 편람
- 임덕순. (2008). 혁신클러스터의 발전과정 및 성공요인: 대덕연구개발특구 사례를 중심으로, 혁신클러스터 연구
- 옥동석. (2005). 재정의 지속가능성: 전략과 대책. 국가경영전략포럼
- 원구환. (2007). 신정부의 지방재정 발전전략: 지방공기업 및 출자출연기관 관리개선방안. <지방재정> 한국지방재정공제회. pp48-61
- \_\_\_\_\_. (2013). 지방정부의 공기업 및 출자·출연기관의 구조개혁 방향. <한국정책지식센터·한국행정연구소>. 제666회 「정책&지식」포럼
- 여영현. (2008a). 지방산하기관의 실태조사 및 그림자 조직화 방지연구. <한국조직학회보>. 5(1)
- \_\_\_\_\_. (2008b). 지방공기업 및 출자출연기관의 효율성 증진방안. 한국지방재정공제회. 특집: 지방재정 운용의 효율성 증진방안. <지방재정과 지방세>. pp.48-64
- 지식경제부. (2011). 「산업기술단지 사업시행자의 회계처리 규정 해설서」
- \_\_\_\_\_. (2012). 테크노파크 기획감사 결과보고
- 지식경제부·한국산업기술진흥원. (2010). 「2010년도 지역산업지원사업 안내」
- 정성호·정창훈. (2011). 지방재정 위기와 로컬 거버넌스의 역할. <지방행정연구>. 25(2)
- 정창훈·곽채기·조임곤·정성호. (2012). 「지방자치단체 출자·출연기관 체계적 관리방안」. 행정안전부 연구보고서
- 한국법제연구원. (1992). 「현행법제개선방안연구(Ⅰ) - 특례법의 현황과 정비방향」
- 한국산업기술진흥원. (2013). 2012 테크노파크 경영실적평가 실적보고서 작성지침
- 한국산업기술진흥원·지식경제부. (2009). 테크노파크 경영실적 평가편람
- 한국산업기술평가원. (2007). 「2단계 TP 조성사업 기획」
- 한인섭. (2013). 지방공기업의 경영위기와 개혁과제. 한국지방재정공제회 리포트 Vol. 9
- 한혜수. (2013). 전문가의 눈 - 좋은 낙하산과 나쁜 낙하산. 공공기관연구센터. 9. 2
- 황성택·박종우. (2012). 국가별 국가품질상 평가기준에 따른 TP 경영실적 비교연구. <한국품질경영학회>. 40(4)
- 허원제. (2012). 해외 지방재정 위기의 주요 원인과 우리나라 지방재정에 관한 고찰. 한국경제연구원. 정책제언 12-6



# 지방자치단체 의무지출과 재량지출의 분류에 관한 연구

이상용(한국지방행정연구원)

이 흐(한국지방행정연구원)

서정섭(한국지방행정연구원)

## I. 서 론

저출산·고령화 사회 등의 사회경제적 변화를 고려할 때 국가재정의 지속가능성을 담보하기 위한 건전한 재정의 운용이 중요한 과제로 부각되고 있다. 현실적으로 지방재정을 둘러싼 재정수지 적자, 암묵적 부채 증가 등 재정 건전성 문제가 노출되고 있으나 위험관리를 위한 재정운용 수단이 제대로 작동되지 못하는 제약이 나타나고 있어서 보다 적극적인 지출관리의 필요성이 요구되고 있다.

이에 따라 정부 재정운영에 있어서 세입기반의 확대와 함께 총지출에 대한 통제가 요구되는 상황이다. 특히, 총지출의 효율적 통제 관리를 위해서는 의무지출과 재량지출을 구분하여 의무지출에 대해서 적정 통제하면서 재량적 재정정책을 수행하는 과정에서 발생하는 재정수지 적자와 과도한 재정지출 경향을 억제하는 재정규율을 확립할 필요성이 대두되고 있다.

이에 따라 중앙정부는 2010년 5월 ‘국가재정법’ 개정을 통해 의무지출을 법상 개념으로 명시하고, 2012년 국가재정운용계획부터 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분하여 보고하도록 규정(법 제7조 제2항)하였으나, 아직 의무지출과 재량지출의 구분 기준이 불명확하고 의무지출의 적정 관리 및 통제하기 위한 제도적인 장치 부재 등의 문제점을 안고 있다.

중앙정부가 추진하는 의무지출과 재량지출의 구분은 국가재정운용계획에 신뢰성 있는 수치를 제공하고, 실효성을 확보하기 위한 의미 이외에도 향후 재정 건전성을 강화하기 위한 효과적인 수단으로 아래와 같이 활용할 수 있을 것이다. 즉, 재정추계를 객관화·과학화 및 향후 5개년 동안 총지출·총수입·국가채무 등 총량적 관리를 가능케 하여 우선순위에 따른 효율적 재원배분이 이루어질 수 있다. 이 경우 기준선 전망(Baseline Projection)은 현재의 법과 제도가 그대로 유지된다는 가정 하에 거시경제, 총수입, 총지출 그리고 각 항목별 지출에 대

한 향후 일정기간 동안의 전망치를 제시하고, 재정소요 점검(Scorekeeping)은 기준의 입법에 의하여 발생하는 향후 재정소요(기준선 전망)와 당해 회기동안 통과된 법률에 의하여 추가로 발생하는 향후 재정소요를 합산한 법안비용을 추계하도록 한다. 이를 통해 결국 재정지출 확대의 주요인이 되고 있는 법률에 의한 의무지출을 효과적으로 통제할 수 있을 것이다.

지방재정 또한 지방재정의 현안과제로 지방자주재원의 확충 필요성, 국가재정 의존성 심화에 따른 재정분권(지방재정 자율성) 강화 필요성 문제와 함께 복지비용 등 지출수요가 지속적으로 증가하여 재정운영에 어려움을 겪고 있으므로, 앞으로는 재정지출의 성격을 보다 분명하게 파악하고 지방재정을 체계적으로 관리하여야 한다. 따라서 의무지출과 재량지출로 구분하여 재정지출을 분석하는 방법을 지방자치단체 차원에서 적극 활용할 필요가 있고, 중앙 정부의 추진과제와 관련한 제도개선 사항을 지방의 시각에서 접근할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있을 것이다.<sup>1)</sup>

이러한 맥락에서 지방재정 상황에 대한 분석, 지방재원 확충의 필요성 및 그 적정규모 산정 등에 있어 의무지출과 재량지출의 비중은 매우 중요하다. 이에 따라 본 연구는 기존 가용 재원이 아닌 의무지출과 재량지출의 개념을 살펴보고 경비 구분에 관한 선행연구 검토, 중앙과 지방의 경비 특성 등을 종합적으로 고려하면서 지방자치단체의 의무지출과 재량지출의 분류 원칙과 기준 등을 살펴보자 한다.

## II. 선행연구 및 외국사례 검토

### 1. 선행연구의 검토

2010년 ‘국가재정법’ 개정으로 의무지출에 대한 법적 정의가 마련되기 이전에도 의무·재량 지출의 개념정의 및 유형 구분에 대한 다양한 논의가 있었는데, 의무·재량 지출에 관한 주요 선행연구를 검토하면 다음과 같다.

의무·재량지출에 관한 국내 연구는 2000년대에 들어서 본격적인 논의가 시작되었지만, 그 이전에도 이상용(1996), 이원희(1999) 등의 연구가 있었다. 먼저 이상용(1996)은 의무·재량 지출 구분을 재량지출과 의무적 경비로 구분하고 재량지출을 의무지출과 경직성 경비를 제외한 나머지, 의무적 경비를 인건비, 관서당 경비, 지방채원리금상환, 징수교부금, 시설유지비,

1) 중앙정부의 가용재원은 단순한 지출 총량으로 경직성 유무에 따른 구분이 없이 제시되고 있으므로 재정지출의 성격을 파악하기 위한 새로운 기준과 분석체계 마련이 필요하다. 지방자치단체의 경우 지방재 적정기준 산정, 지방재정위기 관련단체 선정에 있어서도 현재 단순히 예산대비 채무비율을 활용하고 있으나, 재정여건을 합리적으로 반영하기 위해서는 ‘재량지출’ 대비 채무비율로 전환을 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

공과금, 국고지원에 따른 지방비 부담분으로 구분하고 있다. 이에 대해 이원희(1999)는 외생적 경직성과 내생적 경직성으로 유형화하고 외생적 경직성은 다시 세입, 의무지출, 필수적 경비로 구분하며, 세입은 보조금, 의무지출은 이자지급, 자격급여, 징수교부금 등으로, 필수적 경비는 인건비, 경상비로 파악하였으며, 내생적 경직성은 예산편성지침, 목(目)의 설정, 회계연도 등으로 분류하였다.

2000년 이후 미국과의 비교 연구(국경복·황선호), 재정전망을 추계하기 위한 연구(고영선, 임명현·이재윤 등) 등이 이루어졌다. 고영선(2006)은 중기재정전망을 추계하기 위한 목적으로 재정지출을 의무지출, 경직성 경비로 구분하고 의무지출에는 이자지출, 사회보험급여, 교부금, 금융구조조정 지원이 포함되며, 경직성 경비로는 국민기초생활보장, 건강보험지원, 인건비, 예비비, 기본사업비를 들고 있다.

임명현·이재윤(2007)은 현행 법·제도가 향후에도 지속될 경우를 가정하고 예상되는 재정지출(기준선)을 추정하면서 근거법률의 성격, 지출의무 발생요인, 지출규모 결정요인, 예산의 성격과 형식, 예산심사권자, 수혜자에게 미치는 영향, 예산과 지출과의 관계 등에 의해 의무·재량 지출을 구분하고 있다.

국경복·황선호(2007)는 총지출(일반회계, 특별회계, 기금)을 기준으로 분석하여, 미국 재정의 분류방식 및 기획예산처 분류 방법을 검토하고, 의무지출의 유형을 이전지출(자치단체 이전, 민간이전, 보전금, 출연금, 해외이전), 상환지출(원금상환, 이자상환), 기타지출(반환금, 기타)로 구분하였다.

김도승(2012)은 국가재정법상의 의무지출의 개념을 보다 구체적으로 분석하여 의무지출과 재량지출의 구분 필요성, 구분기준, 적용사례를 제시하여 의무지출이 가지는 공법적 함의를 도출하고 있다. 즉, 의무지출의 문제점으로 의무지출에 대한 관리 및 통제수단의 필요성이 인정될지라도 PAYGO 준칙의 채택에 따른 경직성으로 사회보장 의무실현에서의 입법부 작의 문제 야기 가능성을 언급하고, 향후과제로 재량지출의 세분화, 혼재된 사업의 구분, 국회역할 강화를 제시하고 있다.

국회예산정책처는 중장기 재정건전성 도모를 위한 재정소요점검제도(scorekeeping) 도입과 관련하여 의무·재량 지출에 대한 많은 연구가 최근 이루어지고 있다. 2006년에는 법안비용 추계를 위해 법안 지출의 유형을 의무지출(법정지출), 기속재량지출, 편의재량지출로 구분하였고, 2008년에는 지출을 크게 의무지출(지방재정교부금, 지방교육재정교부금, 국민기초생활보장법의 생계급여·주거급여 등, 이자지출, 상환지출, 반환금, UN 정규분담금 등), 준의무지출(인건비, 기본경비), 재량지출(SOC 투자비 등 의무지출과 준의무지출을 제외한 지출)로 구분하고 의무적 성격을 갖는 지출은 경제·사회적 여건 변화가 반영될 수 있도록 모형을 구축하고 재량지출은 물가지수나 경제성장 등이 반영되도록 하고 있다.

국회예산정책처(2010)에서 실시한 재정수반 법률이 2010년도 예산에 미친 영향분석을 살

펴보면, 유형의 분류기준은 국가재정법 제7조 제2항이며, 재정수반 법률에 의한 재정부담액은 의무지출 4.5%, 재량지출 95.5%로 재량지출이 대부분인 것으로 분석하고 있다.<sup>2)</sup>

국회예산정책처(2011a)는 정부가 제출한 2012년 예산안 사업설명 자료의 세부사업을 기준으로 법령에 지출의무가 명시되어 있는 경우에 한해 의무지출로 선정하고, 동일한 사업에 의무지출성 예산과 재량지출성 예산이 혼재되어 있는 경우 목별 또는 기능별 예산안 세부내역을 이용하여 법령에 규정된 지출만을 집계하고 있다. 이전재원의 경우 의무지출사업에 재량지출사업이 일부 포함되어 있으나 지방자치단체가 사업을 집행함에 따라 이를 별도로 구분하기 어려운 경우 해당사업 예산액 전부를 의무지출액으로 집계하고 있다.

한편, 의무·재량 지출에 관한 기존 연구는 대부분 중앙정부 예산에 초점을 두고 있으며, 지방자치단체 예산에 관한 연구는 이용환(2009)의 연구가 거의 유일하다. 이용환(2009)은 2008~2009년의 경기도 본청 예산편성 대상으로 ① 국가에 의한 지방재정 의무지출 제도 조사(지방정부 유지를 위한 의무적 경비, 국가정책 수행을 위한 지방비부담, 국가정책의 우선 예산편성 의무화, 국고보조사업에 따른 지방비부담), ② 국가에 의한 지방재정 의무지출(선점) 내용, 유형 및 규모를 분석하고 국가에 의한 지방재정 의무지출 추세 분석, ③ 국가의 지방재정 선점으로 인한 지방재정운영의 경직성 분석을 아래와 같이 실시하였다.

첫째, 지방재정에서의 의무지출 경비 유형을 크게 중앙정부에 의한 지방자치단체 의무지출, 시·군 지원을 위한 도의 의무지출, 교육기관에 대한 도의 의무지출, 재무적 의무지출로 구분하고 있다.

둘째, 중앙정부에 의한 지방자치단체 의무지출로는 국고보조금 및 지방비부담액, 시·군 지원을 위한 도의 의무지출에는 징수교부금, 재정보전금, 교육기관에 대한 도의 의무지출로는 지방교육세 전출금, 교육재정교부금을, 재무적 의무지출에는 기금전출금, 원리금상환, 기타 회계전출금을 포함하고 있다.

셋째, 의무지출의 문제점으로 지방재정운영 경직화 및 자율성 해손, 예산기능의 통제·관리·계획기능 제약, 지방자치 약화 등을 들고 있으며, 개선방안으로는 중앙과 지방의 역할재정립, 법·제도적 의무규정 완화 필요, 국가사업 수행의 지방선택권 보장, 국가의 공모사업을 통한 지방비부담 전가 문제 등을 지적하고 있다.

2) 의무지출과 재량지출 대상 사업 구분에 대한 국회예산정책처의 연구와 정부 시각차가 존재하는데, 정부는 '보금자리주택 건설사업'을 의무지출로 판단한 반면, 이 연구에서는 사업의 지출대상과 지출규모가 관련 법령에 구체적으로 규정되어 있지 않아 재량지출로 판단하고 있다. 따라서 의무지출과 재량지출에 대한 국회와 정부가 상호 인정할 수 있는 구체적 분류기준을 마련할 필요성이 있다.

## 2. 외국사례의 검토

### 1) 미국<sup>3)</sup>

미국은 의회예산처(CBO : Congressional Budget Office)에 의해 재정지출을 재량지출과 의무지출, 이자지출로 크게 구분하고 있으나, 법률로 명확하게 개념을 정의하고 있지는 않다. 미국 CBO는 재정지출을 재량지출(Discretionary Spending), 의무지출(Mandatory Spending), 이자지출(Net Interest)로 구분하고 있다. 연방예산편성 시 의회예산처가 통합예산 기준(Unified budget basis)으로 10년 단위로 전망한다.

#### (1) 의무·재량지출의 구분

재량지출은 행정부와 의회가 재량권을 가지고 예산을 편성, 심사할 수 있는 지출을 말한다. 미국에서는 세출예산법안(Appropriation Bill)이 의회에서 통과되면 세출예산법(매년 12 개 항목이 결정)이 결정되는데, 이를 주도적으로 심사하는 기관인 세출위원회(The House Appropriation Committee)에 의하여 재량지출의 규모가 결정된다.<sup>4)</sup>

재량지출은 매 회계연도마다 의회 결의에 따라 증감의 영향을 받지만, 의무지출은 법률개정이 없는 한 회계연도에 따라 영향을 받지 않는다. 이에 따라 의무지출은 재량지출에 비해 중장기 예측이 가능하고 정책의 지속성 면에서 재량지출보다 유용하다고 볼 수 있다. 그러나 의무지출은 재량지출과 달리 예산재원에 대한 통제력이 없고, 있더라도 그 수준이 매우 미약하기 때문에 재량지출에 비해 지출 통제가 더 어렵다고 볼 수 있다.

이자지출은 의무지출의 일부이나 계산 시 별도로 구분하는데, 이는 국가채무 및 재정적자 규모와 관련하여 중요한 지출이기 때문이다.

〈표 1〉 미국 재정법상 재량지출과 의무지출의 비교

구분	재량지출	의무지출
수권입법의 예산상 영향	세출조치를 고려할 수 있는 허가	예산재원의 제공
세출위원회의 역할	예산재원의 제공	예산재원에 대한 통제력이 없거나 미약함
입법의 빈도	매년	불규칙적, 정해진 일정 없음
예산집행규칙	Spending CAP (지출상한)	PAYGO 규칙 (수입지출균형 준칙)
예산결정의 실행	제302조(b) 할당	조정과정
예산영향계산의	당해연도 수준과 다음연도 대통령 요	기준선 전망과 정책변경의 추정

3) 김희철(2010), 김도승(2010) 참조

4) 세출위원회는 미국 상임위원회 중 가장 큰 위원회이며, 지출에 대한 결정권한을 가지고 있기 때문에 상원에 있는 가장 강력한 위원회 중의 하나이다. 그러나 의무지출에 대해서는 통제할 수 있는 권한은 없다.

기초	구액을 비교해 승인된 금액	
경제적 민감도	낮음, 간접적	직접적, 때때로 자동적
정치적 민감도	다양함, 일부사업은 높지만 일부사업은 낮음	때때로 매우 높음
예산과 실제지출의 일치 정도	대체로 높음	대체로 낮음

출처: 김도승(2010), p. 319; 현성수 외(2005), 미국연방예산론, p. 81 참조

## (2) 재량지출과 의무지출의 유형

재량지출은 크게 국방(Defense)과 비국방(Non defense)으로 구분된다. 국방, 교통, 국립공원, 법집행, 재난구조, 해외원조 등이 해당된다. 의무지출은 사회보장, 노인의료보험, 저소득층 의료보장, 소득보장, 퇴직자와 장애인보조, 상계수입(Offsetting Receipts), 기타 등으로 구분된다.

〈표 2〉 미국 의회예산처의 프로그램별 의무지출 세부항목

구분	세부항목
사회보장(Social Security)	사회보장(Social Security)
노인의료보험(Medicare)	노인의료보험(Medicare)
저소득층의료보장(Medicaid)	저소득층의료보장(Medicaid)
소득보장(Income Security)	소득보전지원금(Supplemental Security Income) 근로소득공제 및 자녀세액공제 (Earned income and child tax credit) 실업보조(Unemployment compensation) 식료품 할인 구매권(Food Stamps) 가족부양(Family support) 소아영양(Child nutrition) 수양자녀 및 입양보조(Foster care)
퇴직자와 장애인 보조 (Other Retirement and Disability)	연방공무원 인건비(Federal civilian) 군인(Military) 재향군인(Veterans) 기타(Other)
기타(Other Programs)	상품금융공사(Commodity Credit Corporation) 퇴역군인 의료보장(Tricare for Life) 학비융자금(Student loans) 방송통신전파서비스(Universal Service Fund) 주어린이건강프로그램(SCHIP) 사회봉사(Social services) 수해보험(Flood insurance) 기타(Other)
상계수입 (Offsetting Receipts)	노인의료보험(Medicare) 종업원 퇴직금 중 고용주 부담분(Employer's share of employee retirement) 기타 (Other)

출처: 김도승(2010), p. 319; 현성수 외(2005), 미국연방예산론, p. 81 참조

## 2) 영국<sup>5)</sup>

### (1) 총관리지출(Total Managed Expenditure: TME)

영국은 예산과 관련하여 중기재정계획에 해당하는 지출계획서(Spending Review) 작성이 법적으로 요구되며, 지출계획서에서는 다년도에 걸쳐 지출상한을 배분하며, 정부정책의 핵심 목표를 정하고 부처별 검토사항을 제시하고 있다. 지출계획서에는 부서별 지출상한과 단년도 관리지출로 이루어진 총관리지출 개념을 사용하고 있다.

영국에서 사용되는 총관리지출은 공공부문의 지출총량을 의미하며, 이때의 공공부문이란 중앙정부, 지방자치단체 그리고 공기업을 포함한다. 총관리지출은 경상지출(current expenditure)과 총투자(gross investment)로 구분되며, 2012-13 회계연도 예산 기준으로 각각 6,647억 파운드, 188억 파운드이다. 특히 지출은 성격에 따라 자본지출(capital expenditure)과 자원지출(resource expenditure)로 구분되고, 법정지출 여부에 따라 부서별 지출한도(DEL)와 단년도 관리지출(AME)로 구성된다. DEL은 지출계획서에서 제시되는 정해진 재정지출을 의미하는 반면, AME는 더 가변적이고 수요중심적인 지출이므로 부서별 지출한도와 같은 방식의 중장기 제한을 받지 않는다.

### (2) 부서별 지출한도(Departmental Expenditure Limits: DEL)

DEL은 지출계획서(SR)에서 결정되며 천재지변이나 국가적 위기 등 통제가 불가능한 경우를 제외하고는 증액되지 않고 유지된다. DEL은 부처의 사업비 성격의 지출로 부처지출 한도를 의미하며, 다년도 지출한도가 각 부처에 실질적으로 보장된다. DEL와 관련하여 각 부처들은 각각 분리된 자원과 예산을 마련한다. 즉, 부처는 당해 DEL 이내에서 예산편성에 상당한 자율성이 보장되며, 각 부처가 중장기 계획을 마련하도록 장려하기 위해, 각 부처가 한 해에 쓰이지 않은 예산을 다음연도로 이전할 수 있으며, 또한 장래에 다시 받을 수도 있다(이때 재무부의 비용효과분석과 감당가능성평가를 받는다). DEL은 통제의 대상이 되며 부처별 상한액 이외에 유보액(reserve)을 두고 있는데, 유보액은 절대액으로 보나 DEL총액에 대한 비율로 보나 매년 조금씩 증가하고 있으며 그 비율은 0.6%~1.2% 수준에 있다.

### (3) 단년도 관리지출(Annual Managed Expenditure: AME)

AME은 가변적이고 수용중심의 프로그램으로 이루어져 있어 고정된 중장기 제한을 받지 않는다. 시장이나 경제상황의 영향 때문에 정부의 직접적인 통제가 어려운 성격의 지출은 AME로 분류되어 매년 2회 점검·조정된다. AME에서 가장 큰 부분은 사회보장지출(social security benefits)이며, 다른 부분으로는 세금공제(tax credits), 지방자치단체의 자체조달 지

5) 김성배(2010) 참조

출, 국가복권수익금으로 충당되는 지출, EU기관에 대한 납부 등이 있다. AME는 법정지출의 성격을 가지며 지출항목별 이외에 여유분(AME margin)을 두고 있는데, 여유액은 AME 총액에 대한 비율로 보면 매년 조금씩 증가하고 있으나 그 비율은 0.5%~1.6% 수준에 있다.

### 3) 미국과 영국의 비교

재정지출을 의무·재량 지출로 구분하고 있는 국가는 미국과 영국 등이 있다. 미국은 의무지출과 재량지출을 법령에 규정하고 있는 반면, 영국은 명확한 규정을 두고 있지 않다. 의무·재량 지출 구분에 관해 미국과 영국 간의 비교를 요약하면 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 의무지출과 재량지출 구분에 관한 미국과 영국의 비교

구분	미국	영국
법률 규정	균형예산및긴급통제법, 예산집행법 등	명확한 규정 없음
개념 정의	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 의무지출: 의회에서 심사·의결한 법률에 근거, 수권 법에 의해 예산이 편성되고 심의</li> <li>▶ 재량지출: 세출예산법안이 의회에서 통과되면 세출 예산법(매년 12개 항목이 결정)이 결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 단년도 관리지출: 법정지출의 성격을 가짐</li> <li>▶ 부서별 지출한도: 증기지출계획서인 지출계획서(SR)에서 결정되며 천재지변이나 국가적 위기 등 통제가 불가능한 경우를 제외하고는 증액되지 않고 유지</li> </ul>
유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 의무지출: 사회보장, 노인의료보험, 저소득층의료보장, 소득보장, 퇴직자 장애인 보조, 상계수입 등</li> <li>▶ 재량지출: 국방, 교통, 국립공원, 법집행, 재난구조, 해외원조 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 단년도 관리지출: 사회보장지출, 세금공제, 지방자치단체의 자체조달 지출, 국가복권수익금으로 충당되는 지출, EU기관에 대한 납부금 등</li> <li>▶ 부서별 지출한도: 부처의 사업비 성격의 지출</li> </ul>

## III. 중앙정부의 의무지출과 재량지출의 분류

### 1. 의무·재량지출의 개념

2010년 5월 ‘국가재정법’ 개정전 다양한 방식으로 의무지출과 재량지출이 정의되고 분류되어 왔으며, 국가재정법과 동법시행령에서 의무지출과 재량지출을 명확히 정의하고 있지는 않다.

〈표 4〉 의무·재량지출 관련 국가재정법 및 동법시행령 규정

국가재정법	국가재정법 시행령
제7조 제2항 제4호의2 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)	제2조 제4항 1. 「지방교부세법」에 따른 지방교부세, 「지방교육재정교부금법」에 따른 지방교육재정교부금 등 법률에 따라 지출의무가 정하여지고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 지출 2. 외국 또는 국제기구와 체결한 국제조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 따라 발생되는 지출 3. 국채 및 차입금 등에 대한 이자지출
제7조 제2항 제4호의3 재량지출(재정지출에서 의무지출을 제외한 지출을 말한다)	

## 2. 의무·재량지출의 분류기준

국가재정법 및 동법시행령상의 정의가 불명확하여 의무·재량지출의 세부 분류 기준이 필요하다. 이와 관련하여 국회예산정책처에서는 내부 정의와 기준에 따라 의무·재량지출을 구분·분석하여 매년 예산안·결산안 분석보고서를 발표하고 있다.

따라서 최근 연구(국회예산정책처, 2012)를 중심으로 의무지출의 기준을 살펴보면,<sup>6)</sup> 의무지출에 포함되기 위해서는 두 가지 요건 즉 첫째, 법률에서 지출의무가 명시되어야 하고, 둘째 지출규모가 법령에 따라 결정되어야 한다.

첫째, 법률에 따라 지출의무가 발생한다는 의미는 “~을 ~한다.”, “~을 ~하여야 한다” 등과 같이 법률에서 그 지출의무가 명시되어야 한다. 다만, 근거 법률에서 “~할 수 있다”와 같은 규정으로 지출의무로 보기 어려우나, 특정 조건이 만족되는 경우 조건에 부합하는 자의 신청에 따라 지출이 의무화되는 경우에는 의무지출로 분류한다. 그러나 지출의무가 명시되더라도 다음과 같은 경우에는 의무지출에서 제외한다.

- ① 지출의무가 구체적·명시적이지 않고 선언적·포괄적인 경우
- ② 지출의무가 한시적이거나 또는 우발적 상황에 대해 지출의무가 발생하는 경우
- ③ 법률상 지출의무를 이행함과 동시에 그 지출규모를 상쇄하는 자산(수입)이 발생하는 경우
- ④ 지출의무가 일반적인 거래관계에서의 일방 당사자로서의 지출의무인 경우

6) 2010년 5월 ‘국가재정법’ 개정 전에도 국회예산정책처에서는 의무지출의 분류기준에 대한 연구가 있었으나 최근의 분류기준과는 다소 상이하다. 개정전 분류 기준에 의하면 의무·재량지출 이외에 준의무지출을 포함하여 3가지로 유형화하고 있다. 여기서 준의무지출은 법률에서 강행규정으로 국가의 지출 의무가 존재하고, 지출 규모를 결정하는 대상, 단가 중 일부는 법령에서, 일부는 재정당국의 재량을 통해 결정되는 경우로 인건비와 기본경비를 포함시키고 있다. 또한 현재는 의무지출에서 제외하고 있는 민간과의 계약관계인 BTL, BTO 등은 명확히 추가적인 논의가 필요하다고 판단하여 보류하고 있다.

둘째, 지출규모는 지출대상과 지출단가를 통해 산출되므로 지출대상 또는 지출단가의 주요 사항은 최소한 법률에 규정되어 있어야 의무지출로 분류한다. 다만, 해당 법률의 입법취지가 “국가가 의무적으로 지출해야 하는 사업”임에도 불구하고 법률을 시행하는 정부에서 예산 확보 등의 사유로 시행령 또는 시행규칙에서 지출규모를 재량적으로 정하여 집행할 수 있도록 규정한 경우에는 의무지출로 분류(향후 해당 법령의 개정 필요)한다. 그러나 지출대상이 법령에서 명시되지 않거나, 지출규모를 예측할 수 없는 경우에는 의무지출에서 제외하도록 한다.

셋째, 「국가재정법」상 이자지출은 국채 및 차입금에 대한 지출이자이다. 이자지출은 재정의 이자지출에서 이자수입을 상계한 순 이자지출이 아닌 총 이자지출을 의무지출로 분류한다. 이 경우 한 회계연도에 차입하여 상환하는 일시차입금 이자는 제외한다. 다만, 구조조정기금 등 10개의 금융성기금 및 외국환평형기금에서의 채권 등에 대한 이자지출은 의무지출에 포함한다.

넷째, 이외에도 국회비준을 받은 국제조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 따라 외국 국가 또는 국제기구 등에 분담금을 납부하여야 하는 국제분담금은 의무지출로 분류한다. 다만, 국제분담금은 그 규모가 다양하고 내용에 있어서도 의무분담금과 재량분담금이 혼재되어 있는 경우가 많음에 따라 일정규모 이상의 국제분담금만을 의무지출로 분류하고 있다.

다섯째, 국고채무부담행위 상환, 임대형 민간투자사업(BTL)에 대한 정부지급금 등 국가와 민간의 계약에 따라 국가의 지출의무가 발생하는 경우 의무지출에서 제외한다. 그리고 국가의 기본적인 기능운영을 위하여 필요한 공무원의 인건비 등도 의무지출에서 제외한다. 다만, 국가가 민간과 동일하게 사용자의 입장에서 부담하는 공무원연금 국가부담금, 건강보험 국가부담금은 의무지출로 분류한다. 이와 같은 국회예산정책처에서 분류하는 의무지출의 분류 기준을 요약하면 <표 5>과 같다.

〈표 5〉 국회예산정책처의 의무지출 분류 기준

구 분	내 용	예시
지출 의무	<ul style="list-style-type: none"> <li>법률에 따라 지출의무가 발생한다는 의미는 “○○○을 ○○한다.”, “○○○을 ○○하여야 한다” 등과 같이 법률에서 그 지출의무가 명시된 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•국민연금 급여</li> <li>•쌀소득보전고정직불금</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정지출 사업의 근거 법률에서 “○○○할 수 있다”와 같이 규정된 경우 지출의무가 부여된 것으로 보기 어려우나, 특정 조건이 만족되는 경우 조건에 부합하는 자의 신청에 따라 지출이 의무화되는 경우 의무지출로 간주</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•국민연금기금의 반환 일시금 지급</li> </ul>
의무 지출 제외	<ul style="list-style-type: none"> <li>법률에서 국가의 지출의무를 규정하고 있더라도 당해 지출의무가 구체적·명시적이지 않고 선언적·포괄적인 경우</li> <li>법률에서 명시적인 지출의무를 부여하고 있다 하더라도 그 지출의무가 한시적이거나 또는 우발적 상황에 대해 지출의무가 발생하는 경우</li> </ul>	
	•법률상 지출의무를 이행함과 동시에 그 지출규모를 상	임금체불 근로자에게

		쇄하는 자산(수입)이 발생하는 경우	체당금을 지급하는 경우(국가는 동 사업주에 대해 구상채권을 가짐)
		•비록 법률에 지출의무가 규정되어 있다 하더라도 그 지출의무가 일반적인 거래관계에서 일방 당사자로서의 지출의무인 경우	각종 법률상 반환금
지출 규모 (지출 대상 × 지출 단가)	지출 규모의 법령 규정	•지출규모는 지출대상과 지출단가를 통해 산출되므로 지출대상 또는 지출단가의 주요사항은 최소한 법률에 규정되어 있어야 의무지출로 볼 수 있을 것	•기초노령연금 •무공영예수당
		•다만, 해당 법률의 입법취지가 "국가가 의무적으로 지출해야 하는 사업"임에도 불구하고 법률을 시행하는 정부에서 예산 확보 등의 사유로 시행령 또는 시행규칙에서 지출규모를 재량적으로 정하여 집행할 수 있도록 규정한 경우에는 의무지출로 분류	향후 해당 법령의 개정이 필요
이자 지출	의무 지출 제외	•법률에서 지출의무는 규정하고 있으나 지출대상이 법령에서 명시되지 않거나, 지출규모를 예측할 수 없는 경우	
	국제 분담금	•국채 및 차입금에 대한 지출이자 •이자지출은 재정의 이자지출에서 이자수입을 상계한 순이자지출이 아닌 총 이자지출을 의무지출로 분류 •한 회계연도에 차입하여 상환하는 일시차입금 이자는 제외	
기타	의무 지출 제외	•국회비준을 받은 국제조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 따라 외국국가 또는 국제기구 등에 분담금을 납부하여야 하는 경우 의무지출로 분류 •국제분담금은 그 규모가 다양하고 내용에 있어서도 의무분담금과 재량분담금이 혼재되어 있는 경우가 많음에 따라 일정규모 이상의 국제분담금만을 의무지출로 분류	
		•국고채무부담행위 상환, 임대형 민간투자사업(BTL)에 대한 정부지급금 등 국가와 민간의 계약에 따라 국가의 지출의무가 발생하는 경우 •국가의 기본적인 기능운영을 위하여 필요한 공무원의 인건비 등 •다만, 국가가 민간과 동일하게 사용자의 입장에서 부담하는 공무원연금 국가부담금, 건강보험 국가부담금은 의무지출로 분류	

자료 : 국회예산정책처(2012)

### 3. 의무·재량지출의 특성

의무·재량지출을 법적 근거, 지출규모의 결정, 예산 편성 등의 관점에서 비교하여 특성을 살펴보면 다음과 같다(국회예산정책처, 2012).

첫째, 지출발생요인에서 보면 의무지출은 지출의무가 명시된 법률에 따라, 재량지출은 사업추진의 근거법 등에 의해 발생한다.

둘째, 지출규모 면에서 의무지출은 법령에 의해 대상 및 단가가 결정되며, 재량지출은 국회의 심의과정을 거쳐 결정된다.

셋째, 예산변경 방법에서 의무지출은 관련 법령의 제·개정을 통해서만 예산규모가 변경되며, 재량지출은 정부의 예산편성 및 국회예산심의 등 예산과정을 통해 변경할 수 있다.

넷째, 예산심의에 있어서 의무지출은 편성규모의 정확성에 초점을 두며, 재량지출은 사업의 타당성, 규모의 적정성, 사업효과 등에 초점을 두고 심의된다.

〈표 6〉 의무지출과 재량지출의 차이

구 분	의무지출	재량지출
지출구분 근거	국가재정법 제7조제2항제4호의2	국가재정법 제7조제2항제4호의3
지출발생 요인	정부의 지출의무가 명시된 재정수반법률	사업추진 근거법 등
지출규모	법령에 의해 결정	국회심의에 따라 결정
예산변경 방법	재정수반법령의 제·개정	예산 심의과정에서 규모 조정
예산안 심사관점	편성규모의 정확성 등	정책(사업)과 규모의 타당성 등

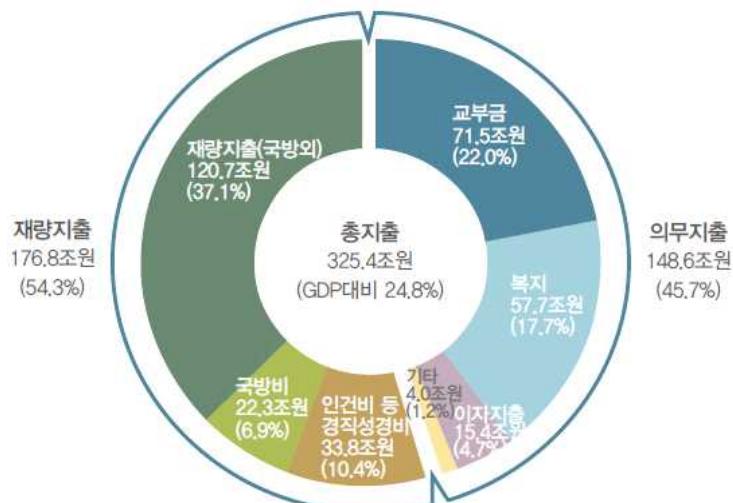
출처 : 국회예산정책처(2012)

## 5. 중앙정부의 의무·재량지출 현황 및 구조

### 1) 의무지출 현황

2012년 예산 기준으로 우리나라 중앙정부의 재정구조를 의무지출과 재량지출로 유형화하여 분석하면 다음과 같다(국회예산정책처, 2012). 총지출 325.4조원 중 의무지출이 148.6조원(45.7%) 재량지출이 176.8조원(54.3%)을 점하고 있다. 의무지출 중 이자지출을 제외한 법정지출은 133.2조원으로 총지출 대비 40.9%이고 이자지출은 15.4조원(총지출 대비 4.7%)이다. 한편 총지출의 54.3%를 점유하고 있는 재량지출 중 인건비 등 경직성경비는 33.8조원(총지출 대비 10.4%), 국방비 22.3조원(총지출 대비 6.9%), 국방외 재량지출은 120.7조원(총지출 대비 37.1%)으로 나타나고 있다.

〈그림 1〉 중앙정부 재정지출 구조(2012년 예산 기준)



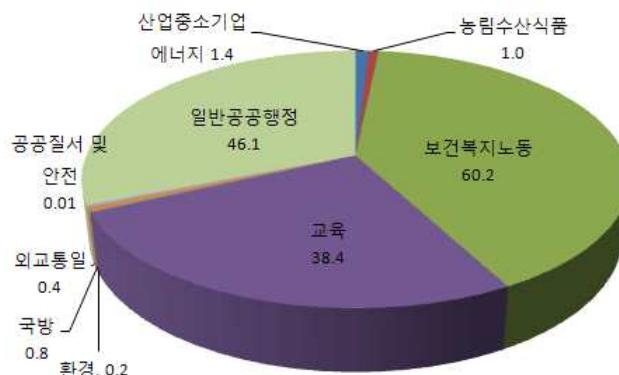
- 주:
1. 의무지출은 국회예산정책처의 분류기준을 적용
  2. 인건비와 기본경비는 중앙관서 유지·운영 경비
  3. 재량지출 중 국방비 22.3조원은 국방부와 방위사업청 일반회계 지출(33.02조원)에서 인건비(9.3조원), 기본경비(0.4조원) 및 의무지출(1.0조원, 건강보험 등) 제외
  4. 이자지출 15.4조원은 총지출에서 제외되는 10개 금융성기금 및 외국환평형기금의 이자지출을 제외한 것임
  5. 소수점 둘째자리에서 반올림하여 합계가 일치하지 않을 수 있음

자료 : 국회예산정책처(2012)

## 2) 의무지출 구조

2012년 의무지출 예산을 12개 분야별로 살펴보면, 보건·복지·노동 분야가 60.2조원으로 의무지출의 40.5%를 차지하고 있으며, 일반공공행정 46.1조원(31.0%), 교육 분야 38.4조원(25.8%), 산업·중소기업·에너지 분야 1.4조원(0.9%) 순으로 나타난다.

〈그림 2〉 분야별 의무지출 분포(2012년)



자료 : 국회예산정책처(2012)

의무지출 예산의 구조 파악을 위해 국회예산정책처(2012)에서는 의무지출의 성격, 결정구조, 지출주체 등을 기준으로 재분류하여 분석하고 있다.

### (1) 분야별 의무지출

내국세에 연동되어 지자체에 교부되는 교부금(지방교부세 + 지방교육재정교부금), 연금급여, 저소득층과 장애인, 노인 등에 대한 이전지출, 보육 관련 의무지출은 복지 분야, 농가소득보전을 위한 직불금 등은 농림 분야, 국채이자는 이자지출 분야, 기타 분야로 구분하고 있다.

### (2) 성질별 의무지출

사회보험형과 재정사업형으로 구분하고 있다. 사회보험형은 재원이 국가(또는 사용자) 부담분과 가입자의 기여금 등으로 조성되어 지급사유가 발생한 가입자에게 지급하는 연금(4대 공적연금), 보험(고용보험, 산재보험 등) 등이며, 재정사업형은 조세수입 등 일반재정을 수입으로 하여 기초생활보장, 보육 등과 같이 지급대상자에게 반대급부 없이 국고에서 지출되는 사업이다.

### (3) 지출주체별 의무지출

국가직접형과 국고보조형으로 구분하고 있다. 국가직접형은 중앙정부가 직접 지출하는 사업이며, 국고보조형은 국가와 지방자치단체가 소요재원을 일정비율로 분담하여 지출하는 사업을 말한다.

이와 같은 의무지출 예산의 보다 구체적인 재분류 내역을 정리하면 <표 7>과 같이 제시할 수 있다.

〈표 7〉 의무지출 사업의 분류

구 분	내 용	
분야별	교부금	내국세에 연동되어 지자체에 교부되는 교부금(지방교부세 + 지방교육재정교부금)
	복지	연금급여, 저소득층과 장애인, 노인 등에 대한 이전지출, 보육 관련 의무지출
	농림	농가 소득보전을 위한 직불금 등
	이자지출	국채이자
	기타	위에서 열거한 4개 분야에 속하지 않는 의무지출
성질별	사회 보험형	재원이 국가(또는 사용자) 부담분과 가입자의 기여금 등으로 조성되어 지급사유가 발생한 가입자에게 지급하는 연금(4대 공적연금), 보험(고용보험, 산재보험 등)
	재정 사업형	조세수입 등 일반재정을 수입으로 하여 기초생활보장, 보육 등과 같이 지급대상자에게 반대급부 없이 국고에서 지출되는 의무지출
지출 주체별	국가 직접형	중앙정부가 직접 지출하는 사업
	국고 보조형	국가와 지방자치단체가 소요재원을 일정비율로 분담하여 지출하는 사업

분야별 의무지출에 대한 세부 내역과 관련 근거 법률을 살펴보면, <표 8>에서와 같이 법령에 의해 지출이 의무화되어 있는 교부금(지방교부세, 지방교육재정교부금)을 비롯하여 복지 분야의 각종 공적연금, 기초생활보장, 보건·보육·장애인·노동·보훈 관련 법정 지출금, 농림 분야의 농업소득의 보전을 위한 직불금, 이자지출, 기타 의무지출(국제기구분담금, 납북피해자보상, 정당보조금, 선거보전금)로 구분하여 살펴볼 수 있다.

〈표 8〉 분야별 의무지출 사업

분야	의무지출	근거법률
교부금	지방교부세, 지방교육재정교부금	지방교부세법 지방교육재정교부금법
복지	공적연금	국민연금, 사학연금, 공무원연금, 군인연금 국민연금법 등
	보건	건강보험·노인장기요양보험 국가부담금, 국고지원금 등 국민건강보험법 노인장기요양보험법 등
	기초생활보장	기초생활보장급여 국민기초생활보장법, 의료보호법 등
	보육	영유아보육료 등 영유아보육법 등
	장애인	장애인연금법 등
	노동	구직급여, 육아휴직급여, 산재보험급여 등 고용보험법 산업재해보상보험법 등
	보훈	보상금, 참전명예수당 등 국가유공자등 예우및지원에 관한 법률 등
농림	쌀소득고정직불금, 변동직불금 등	농업소득의 보전에 관한 법률 등
이자지출	국공채 및 차관 이자 등	
기타	국제분담금	국제조약
	보상	군사정전에 관한 협정체결이후 납북피해자보상 및 지원에 관한 법률 등
	기타	정치자금법, 공직선거법 등

출처: 국회예산정책처(2012)

지출주체별 의무지출 구분에서 국가직접형의 비중은 2012년 기준 88.7%를 점유하고, 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 재원을 부담하는 국고보조형<sup>7)</sup>의 비중은 11.3%를 보이고 있다. 그리고 연평균 증가율을 살펴보면, 국고보조형으로 운영되는 의무지출의 증가율이 12.4%로 높게 나타난다.

7) 중앙정부와 지방자치단체가 동일한 재정사업에 대해 공동으로 자금을 지출하는 것으로, 중앙정부와 지방자치단체의 부담비율은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」에서 규정하고 있다.

〈표 9〉 지출주체별 의무지출

(단위 : 조원, %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
국가 직접형(A)	91.9 (92.8)	104.0 (91.8)	108.7 (91.1)	114.2 (91.0)	123.1 (91.1)	135.8 (91.4)	8.1
국고 보조형 (C)	국비(B)	7.2 (7.2)	9.3 (8.2)	10.6 (8.9)	11.3 (9.0)	12.0 (8.9)	12.4
	지방비	3.1	3.9	4.1	4.9	5.1	12.1
	소계	10.3	13.2	14.7	16.2	17.1	12.2
의무지출 합계 (A+B)	99.1 (100.0)	113.3 (100.0)	119.4 (100.0)	125.5 (100.0)	135.1 (100.0)	148.6 (100.0)	8.5
합계(중앙+지방)(A+C)	102.1	117.2	123.5	130.4	140.2	154.1	8.6

주 : 1. 중앙과 지방의 합계는 중앙정부 총 의무지출과 지방비 부담액을 합한 것임

2. 괄호는 중앙정부 총 의무지출 대비 점유 비중

출처 : 국회예산정책처(2012)

특히 의무지출 중 지방비 부담을 필요로 하는 국고보조사업은 다음과 같은 10개 사업이며, 지방자치단체별 부담비율은 「보조금 관리에 관한 법률」 별표에 규정하고 있다.

〈표 10〉 의무지출 국고보조사업

(단위: 억원)

사업명	2012년				
	국고보조금(A)	보조율	지방비(B)	합계(A+B)	
기초생활 보장급여	교육급여	1,356	서울: 40~60% 그외: 70~90%	351	1,707
	생계급여	23,618	서울: 40~60% 그외: 70~90%	6,116	29,734
	의료급여	39,812	서울: 50% 그외: 80%	9,730	49,542
	주거급여	5,194	서울: 40~60% 그외: 70~90%	1,345	6,539
	해산장제급여	152	서울: 40~60% 그외: 70~90%	39	191
	소계	70,132		17,581	87,713
기초노령연금	29,636	지방: 40~90%	10,090	39,726	
영유아보육료	23,913	서울: 10~30% 그외: 40~60%	24,494	48,407	
장애인연금	2,943	서울: 50% 그외: 70%	1,435	4,378	
장애인수당	1,075	서울: 50% 그외: 70%	525	1,600	
한부모가족자녀 양육비	692	서울: 50% 그외: 80%	119	811	
합계	128,394		54,245	182,639	

주: 1. 사업세목 중 자치단체경상보조를 집계한 결과임

2. 영유아보육료지원 사업은 동 사업의 세부사업 중 의무지출인 만0~4세아 지원, 만5세아 지원, 장애아 지원 및 다문화자녀 지원 예산만 반영

출처: 국회예산정책처(2012)

정부 의무지출 변화 추이를 살펴보면, 재정지출의 연평균증가율('12~'16)이 4.6%이며, 의무지출이 연평균 7.3% 증가하는 반면 재량지출은 연평균 2.1% 증가하여 의무지출의 증가 속도가 상당히 크게 나타나고 있다.

〈표 11〉 정부 의무지출 변화와 요소

(단위 : 조원, %)

구분	'12	'13	'14	'15	'16	연평균증가율
재정지출	325.4	342.5	357.5	373.1	389.7	4.6
의무지출(비중)	151.9(46.7)	160.6(46.9)	174.3(48.8)	186.7(50.0)	201.1(51.6)	7.3
재량지출(비중)	173.5(53.3)	181.9(53.1)	183.3(51.2)	186.4(50.0)	188.6(48.4)	2.1
의무지출	'12	'13	'14	'15	'16	연평균증가율
■ 지방이전재원	71.5	76.6	84.9	92.3	100.0	8.8
■ 복지분야 법정지출	59.0	62.9	67.7	72.6	78.8	7.5
■ 이자지출	17.3	16.9	17.4	17.6	17.8	0.6
■ 기타 의무지출	4.1	4.1	4.2	4.3	4.5	2.4

## IV. 지방자치단체의 의무지출과 재량지출의 분류

### 1. 일반원칙

#### 1) 의무지출

의무지출은 지출의무 및 지출(예산)규모가 법(조례 포함)에서 명시되어야 한다. 첫째, 법률(조례 포함)에 따라 지출의무가 발생하는 경우는 법률이나 조례에 따라 지출의무가 발생한다는 의미는 법률(조례)에서 “ooo을 ooo한다.”, “ooo을 ooo하여야 한다” 등과 같이 명시되어야 한다. 즉, 의무지출 사업의 경우 법률에서 지출의무가 발생하는 대상과 강행 규정이 함께 기술되어야 한다. 일부 의무지출 사업의 경우 법률에서 대강의 지출대상을 규정하고 시행령에서 상세히 규정하는 경우가 있다.

둘째, 의무지출이 발생하는 대상과 함께 명시되는 경우는 특정 조건이 만족되면 조건에 부합하는 자의 재량에 따라 지출이 발생하더라도 실제로 지방자치단체의 지출의무가 발생한 것으로 볼 수 있다.

셋째, 사업의 성격상 의무지출로 간주할 수 있는 경우는 법률이나 조례에서 지출의무를 명시하고 있으나 시행령에서 “예산의 범위 내에서” 지출하는 등 지자체 재량에 의하여 지출규모가 결정되는 경우에는 사업의 성격에 따라 구분한다.

## 2) 재량지출

첫째, 재량지출은 지출의 근거 법률(조례)이 “ooo을 할 수 있다”와 같이 규정된 경우 지출의무가 발생한 것으로 보기 곤란한 사업이다.

둘째, 법률이나 조례에서 지출의무가 발생하더라도 지출의무가 선언적인 경우 예컨대, “ooo를 위한 시책을 마련하여야 한다”와 같이 지출의무가 법률이나 조례에서 발생한 것으로 보이나 시책마련에 소요되는 지출규모는 예산부서에서 임의로 정할 수 있기 때문이다.

셋째, 지출의무가 발생하나 지출이 한시적 또는 우발적인 경우이다. 지출의무가 한시적으로 존재하는 사업, 법률(조례)에 따라 발생하는 지출의무가 우발적으로 발생하는 사업(예시 : 소송에 따른 지출 등)이 해당된다.

넷째, 일반적으로 법령에서 지출의무 및 지출대상이 명시적으로 제시되었으나, 지출규모(물량 또는 단가 또는 금액)가 예산결정 과정에서 정해지는 경우(예: 예산의 범위 내에서 집행하는 경우)이다.

다섯째, 과오납금을 의무적으로 반환하도록 규정된 경우이다. 지출의무가 발생하나, 과오납에 따라 납부받은 금액을 반환하는 경우는 과오납 발생의 원인이 되는 사업이 지방재정에 부담을 주지 않기 때문에 의무지출로 분류하지 않는다(예 : 지방세환급금, 보조금반환금 등).

여섯째, 대응자산이 확보된 경우이다. 지출의무가 발생하나, 대응자산이 확보되어 지출이 발생하더라도 대응하는 자산(수입)이 확보되어 지방재정에 부담을 주지 않기 때문이다(예 : 용자사업 등).

일곱째, 일시차입금 및 지방채무부담행위의 이자는 의무지출인 이자지출에서 제외한다. 즉, 한 회계연도 내에서 차입과 상환이 발생하는 일시차입금에 대한 이자상환, 지방채무부담행위는 당해연도의 세출예산이나 계속비에 계상하지 못한 사업으로서 법령에 따라 의무적으로 집행하는 사업으로 볼 수 없다.

## 3) 3분법에 의해 준의무지출로 간주할 수 있는 지출

첫째, 지자체 운영 또는 지방사무에 관한 경비는 준의무지출에 해당된다. 지방자치단체의 기본 사무처리에 필요한 기본운영경비로 결정되는 경우(예 : 지방공무원 인건비, 기본경비 등)가 이에 속한다.

둘째, 법률 등에 근거한 계약에 의하여 발생하는 지출은 준의무지출에 해당된다. 법률이나 조례에 근거하여 체결한 협약이나 계약에 의한 지출, BTL과 BTO 등과 같이 도로 및 건물 건설에 관한 민간과의 계약에 의하여 지출의무가 발생하는 사업 등이 이에 속한다.

## 2. 의무·재량지출의 분류 기준

### 1) 의무지출 구분 기준

‘법령 및 정부지침’에 의해 반드시 지출의무가 따르는 경비는 의무지출에 해당된다. 지방자치단체의 의무지출은 국가의무지출 기준을 수용하면서, 이에 더하여 중앙정부(상급 자치단체)의 계획과 시책시행의 지침을 따라야 하며 지방자치단체 관련 법률에 의해 의무적으로 지출해야 하는 경우가 발생하여 이들도 지방자치단체 차원에서는 의무지출로 보아야 한다. 지방자치단체의 의무지출 구분은 중앙정부와는 다른 정부간 관계로 발생하는 지방 특성의 의무지출이 발생하게 된다.

#### ① 국가 의무지출

국가기준에 의해 지출의무와 규모 규정(법령), 국제분담(조약), 이자지출(계약) 등은 의무지출에 해당된다.

#### ② 국가 계획·시책사업에 의해 부담의무가 따르는 국비 및 분담금

법령이나 정부지침으로 시행하는 국고보조사업과 분권교부세사업(비경상수요), 국고집행잔액 반환금(시도비보조금 집행잔액 반환금) 등은 의무지출에 속한다.

#### ③ 상급정부 계획·시책사업에 따르는 보조 및 분담금(기초단체 해당)

시·도비보조사업 중 계획, 지침에 있는 보조사업은 의무지출에 해당된다.

#### ④ 기타 법령에 근거하여 조례로 지출의무가 정해진 경비

기금출연 및 전출금(총계 기준으로 주는 기관·회계는 의무지출), 법령에 의한 전출금(재해재난기금전출, 지역상생발전기금) 등은 의무지출에 해당된다.

### 2) 준의무지출 구분 기준

준의무지출은 ‘기관운영 기본경비’, ‘정부간 관계에 따른 경비’, 중앙정부 방침(권고사항, 물가관리, 사회복지 등 이해), ‘법령 등에 근거한 부담금’ 등에 의해 변동 곤란한 경직성 경비로, 법령에서 지출규모가 결정되어 있지 않지만 법률 규정이나 정부지침이 지방자치단체의 예산편성에 구속력이 있는 근거로 작용하는 경우 지방자치단체의 재량지출로 보기는 어려워 준의무지출(경직성 경비)을 구분하여 분리하는 것이 필요하다.<sup>8)</sup> 지방자치단체의 준의무지출

8) 한국법제연구원(2012년)은 법적인 관점에서 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분하고, 재량지출의 경우 지출의 특성상 정부의 재량여지가 적은 ‘경직성 지출’과 일반적인 재량지출인 ‘임의지출’로 구분하기도 하였다. 경직성 지출은 법률상 임의지출이나, 시행령·시행규칙에서 의무화된 지출로서 계약이행·국가간 합의사항 이행을 위한 지출, 국가의 기본적 기능유지를 위한 지출(청사유지비, 전산운용경비 등 기관유지 경비 또는 치안·소방·징세·식품안전·법집행 등을 위한 경비), 공무원 인건비, 정책적 고려사업(정책적 의지가 강한 주요 정책사업, 재해복구 등) 등이 이에

(경직성 지출)은 과거 국회예산정책처의 준의무지출과 한국법제연구원의 경직성 지출의 분류를 지방적 차원에서 적용할 수 있다.

① 지자체 기본운영 경비

인력운영비(총액인건비 포함), 기관운영 기본경비(예산편성지침 기준)를 들 수 있다.

② 국고 및 시·도비보조사업

국고보조사업 및 시·도비보조사업(국가의무지출 보조사업 제외)은 준의무지출에 속한다.

③ 법령에 규정 또는 기관운영에 관한 필수경비로서 예산편성기준에서 기준까지 정한 경비

④ 정부지침에 근거하는 계약이행에 따른 부담금

지방채, 정부지침에 의한 민간투자부담금(BTL, BTO 등), 공사·공단전출(채무상환, 손실보상) 경비가 이에 해당된다.

⑤ 법령상 기관·단체에 의한 협약 등 지출의무가 부과되는 경비

법령에 명시적 근거가 있는 부담금, 전출금, 공공요금, 수수료 등이 이에 속한다.

### 3) 재량지출 구분 기준

재량지출은 지방자치단체 예산부서 및 의회에서 조정할 수 있는 경비이다. 매년 예산편성, 심의과정에서 지출여부 및 규모 등을 조정할 수 있는 경비, 의회에서 조정하거나 결정할 수 있는 경비가 이에 해당된다.

특히, 국고보조사업 중 도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법 제4조(국가는 도청이전을 위한 청사신축비 등의 일부를 지원할 수 있다) 규정에 의한 국비지원(예: 경북도청, 충남도청 청사신축 및 진입도로)과 지방비부담은 지방자치단체의 자발적 신청사업으로 의무지출이 아닌 재량지출로 분류한다.

앞에서 살펴본 지방자치단체의 의무지출과 재량지출의 구분을 위한 일반원칙과 분류기준을 종합적으로 정리하면 <표 12>와 같이 제시할 수 있다.

〈표 12〉 지방자치단체 의무지출과 재량지출의 분류 기준

구 분		기 준	코드	비고
의무 지출 (10)	국기 기준 준용 (11)	기준		
의무 지출 (10)	국기 기준 준용 (11)	▶국가 의무지출 사업	111	※국고보조사업 성격 참조 ※'국가의무지출' 참조
		▶교부금 : 교육비특별회계전출금(703), 징수교부금(308-02), 조정교부금(308-03), 재정보전금(308-04), 유가보조금(운수업계보조금 307-09중 목적재원)	112	※지방자치법, 지방재정법 등 규정

해당된다.

지방 특성 반영 (12)	▶부담금 : 기타부담금(308-08) ▶공무원연금(304-01), 국민건강보험부담금(304-02), 의원국민연금부담금(205-08), 의원건강보험부담금(205-09) 등 ▶이자지출(311 차입금 이자상환, 705-02 예수금이자상환) ▶국제분담금(310-02 국제부담금)	113	※국민연금법 등
		114	※지방채 이자, 예수금 이자
		115	※국제조약
		121	
	▶국가직공무원 인건비 ① 100% 국비사업, ② 보조금관리에 관한 법률 시행령 <별표 1 : 1번-111번>의 사업, ③ 법률 또는 중앙지침 등에 의해서 단가, 지원대상 등이 결정되는 사업, ④ 중앙부처의 사업으로 사업자를 선정하여 협약 등을 통해 자본비 부담이 수반되는 사업공모사업 등 ▶국고 및 시도비 보조금 반환금·과오납금 등(802-01~03), 재해보상금(301-02, 이주 및 재해보상금 (302), 배상금(305), 입영장정지원비(301-06)) ▶시·도비 보조사업	122	※보조금관리에 관한 법률 국가균형발전특별법 지방교부세법 ※'국고보조사업 성격' '조례 성격' 참조 ※중앙정부 지침에 의한 부담금
		123	※국고보조사업 기준에 준 함 상급 자치단체에 의한 부담금
		124	※법령 등에 의한 전출
	(1유형) : 지자체 기본운영경비 ▶인력운영비(총액인건비에 한함) ▶기관운영 기본경비(예산편성기준) (2유형) : 국고 및 시도비보조사업 ▶국시도비 보조금(국가의무지출 보조사업 제외), 광역단체에서 기초로 지원하는 경상보조금(308-01 중 법령, 조례에 근거한 보조금), 교육기관에 대한 보조금(308-06) ▶특별교부세·시책추진재정보전금·특별교부금의 세입예산(지방비부담 제외) (3유형) : 법령에 규정 또는 기관운영에 관한 필수 경비로서 예산편성기준에서 기준까지 정한 경비 ▶맞춤형복지비(201-01중), 기관운영 업무추진비(203 중 01), 직무수행경비(204 중, 01직책급업무추진비, 03특정업무경비), 의회비 (205 중, 01의정활동비, 02월정수당, 05의정운영공통경비, 06기관운영업무추진비), 통리반장활동보상금(301-05) ▶공의근무요원 보상금 (301-09) ▶기타 국가주관 행사에 따른 경비 (4유형) : 정부지침에 근거하는 계약이행 부담금 ▶과거 재정책임이행으로 인한 부담경비 : 지방채원금상환 (601), 예수금원금상환(705), 채무부담행위상환, 당겨쓰기 충당금 (802-05) ▶민간투자사업 보전 (BTL, BTO에 의한 MRG 등) ▶공기업특별회계 경상전출금(309-01), 공사공단 경상전출금(309-02), 공무원연금법에 의한 공무원대	211	※기관운영
		212	※'국고보조사업 성격' 참조 (시·도비보조사업 이에 준함)
		213	※예산편성기준, 국가지침이행
		214	※지방채, 민간투자, 공사공단전출 등
준 의무 지출 (20)			

		여장학금, 공무원연금관리공단 경상전출금(309-03) ▶무임승차 등 운영손실분 보전		
		(5유형) : 법령상 기관·단체에 의한 협약 등 지출의 무가 부과되는 경비 ▶법령에 명시적 근거가 있는 부담금, 공공요금, 수수료 등 ▶기타회계전출금(특별회계, 기금) ▶법령 및 조례에 따른 경상 및 자본이전경비, 출자·출연 금 ▶기타보상금(301-12중 법령·조례에 따라 지급하는 신고포상금 및 명확한 지급기준 근거가 있는 보상 금), 포상금(303 중 모범공무원산업시찰 제외)	215	*총계기준
재량 지출 (30)	지방 특성 (31)	▶지방자치단체가 법적, 지침, 혹은 과거재정책임으 로부터 벗어나는 지출 ▶지출여부, 규모를 결정할 수 있는 지출(예산편성 및 심의 과정)	311	※ 의무지출 및 준의무 지출 제외 사업 및 경비

#### 4) 국고보조사업 및 조례 성격(지출성격 구분 기준)

지방자치단체의 지출을 의무·지출로 분류할 경우 정부 간 재정관계의 국고보조사업을 어떻게 보느냐, 그리고 지방자치단체의 조례 규정을 법령의 성격에서 어떻게 볼 것인가도 중요하다. 우선, 국고보조사업의 경우 100% 국비사업, 정부가 의무지출로 규정한 보조사업, 보조금관리에 관한 법률 시행령의 규정사업(예산범위에서 결정하는 사업 제외), 법률 및 정부지침 등으로 지원대상, 단가 등이 정해져 있는 사업은 의무지출로 구분하고, 도청건립 등의 지자체 신청에 의한 국고보조사업은 재량지출, 나머지 국고보조사업은 준의무지출로 구분하는 것이 필요하다.

조례의 경우 법률에 근거하여 위임받아 지급기준, 대상 등을 정한 경우는 의무지출, 정부정책 진흥을 위해 지급규정 등을 조례에서 정한 경우와 법령에 규정된 지자체 행정목적 수행을 위해 지급대상 및 법위 등을 조례에서 규정한 경비 등을 준의무지출, 나머지를 재량지출로 구분할 수 있다.

##### (1) 국고보조사업 성격

첫째, 의무지출은 국가가 의무지출로 분류한 (보조)사업, 100% 국비 사업, 보조금관리에 관한 법률 시행령 별표1(1번~111번)의 사업, 법률 또는 중앙지침 등에 의해서 단가, 지원대상, 지원규모 등이 결정되는 사업이 이에 해당된다.

둘째, 준의무지출은 의무지출과 재량지출을 제외한 사업이다.

셋째, 재량지출은 지방의 필요에 의해 요구하는 사업이 이에 해당된다.

##### (2) 조례의 성격 : 자체사업 분류 기준

첫째, 의무지출은 법률에 근거하여 위임을 받아 지급기준, 지급대상 등을 정한 사업(공무원

관련 경비 제외)이 이에 속한다.

둘째, 준의무지출은 정부정책 진흥을 위해 조례를 정하여 지급하는 사업(출산장려금 등), 법령에 규정된 지자체 행정목적 수행을 위해 지급대상, 지원범위 등을 규정한 경비(통리반장, 새마을지도자 등) 등이 이에 해당된다.

셋째, 재량지출은 의무지출과 준의무지출을 제외한 사업이 해당된다.

## V. 종합 및 결론

지방자치단체의 재정운영과 관련하여 최근 기초노령연금, 무상급식, 기초생활보장 급여의 확대 또는 보육료 지원 확대 등과 같은 의무지출의 증가가 지방자치단체의 재정운용에 부담을 가중시키고 있다. 이에 따라 지방자치단체도 이를 의무지출의 증감 변동 등 재정소요비용을 점검하고 복지지출 등 의무지출의 재정 영향을 분석할 필요성이 제기된다. 이와 관련하여 본 연구에서는 국내·외 사례, 특히 국가재정법과 국회예산정책처에서 제시하는 중앙정부의 의무·재량지출의 분류기준을 검토하면서 이를 토대로 지방자치단체의 의무·재량지출의 분류 기준을 살펴보았다.

이와 관련하여 지방자치단체는 앞에서 살펴본 바와 같이 지방재정이 갖는 특성, 즉 중앙·지방 간 재정관계, 광역단체(시·도)와 기초자치단체(시·군·구) 간의 관계 등에서 준의무적 지출이 상당히 존재하는 등 중앙정부와 많은 차이점이 발견된다. 따라서 지방자치단체 의무지출과 재량지출의 분류에 있어서는 향후 보다 세부적이고 실무적인 분석이 필요하며, 이 분석 과정에서는 중앙정부와 비교하여 다음 사항에 대한 고려가 있어야 할 것이다.

첫째, 중앙정부는 의무지출 증가로 재정 경직성 심화, 경기변동 대응 및 신규사업 재원조달 어려움, 재정 건전성 위험에 따른 의무지출의 효율적 관리에 제도도입의 목적이 있는 반면, 지방자치단체는 중앙정부 정책에 따른 국가예산과 지방예산의 연계, 지방재정의 경직성 심화에 대응하여 지방재정의 자율성 및 효율성 제고, 예산의 통제·관리·계획기능 강화, 재정 분권 강화라는 측면에서 접근할 필요가 있다.

둘째, 정부수준별 의무·재량지출 구분 기준의 차이에 따른 중앙과 지방, 시·도 및 시·군·구별 의무지출의 구분 기준 및 범위의 설정이 필요하다. 특히, 중앙정부의 관점에서는 재량지출인 국고보조사업이 지방비 부담을 해야 하는 지자체 관점에서 의무지출이 되는 점을 감안할 필요가 있다.

셋째, 지방자치단체의 의무지출은 국고보조사업 중 자치단체의 선택 가능성 여부에 따라 의무지출 추가분류가 필요하고, 국고보조사업의 지방 이양에 따른 지방의 의무지출 증가(분

권교부세 등) 부분도 검토가 필요하다.

넷째, 정부정책의 추진방식, 정부 간 재정관계 등을 고려하는 경우 지방재정지출의 범주와 관련한 기준으로 의무지출, 재량지출 이외에 준의무지출을 추가시킬 필요가 있다.

다섯째, 지방자치단체별 의무지출 구조는 세입구조에 따라 달리 취급할 필요가 있다. 이는 지자체 의무지출 구조 및 재정 경직성은 상위정부 및 하위정부와의 관계, 재정력, 인구구조 등에 따라 다른 의미를 가지므로 중앙정부와 같은 단순 해법 도출이 곤란하다. 그 이유는 개별 지자체와 별개로 총계자료에 의한 지방의 의무지출은 재정력과 인구구조가 다른 지자체 값이 합해지면서 시사점 도출이 곤란해지기 때문이다.

여섯째, 중앙정부는 국가재정법에 근거하여 의무지출과 재량지출로 구분하고 있으나 지방은 이와 관련한 법적 근거가 부재하므로 이에 대한 제도적 개선이 필요하다. 다만, 앞에서 살펴본 바와 같이 국가재정과는 달리 지방재정이 갖는 특성과 실무적 차원에서 지방자치단체의 의무지출과 재량지출의 구분을 위한 법적 근거 마련이 쉽지 않다는 점에서 보다 구체적인 실무적 검토와 함께 매우 신중한 접근이 요구된다.

## 참고문헌

- 고영선(2006). 「중기 재정전망모형 개발에 관한 기초 연구」, 한국개발연구원.
- 국경복·황선호(2007). 「의무지출과 재량지출 구분 기준에 관한 연구」, 한국재정학회 학술대회논문집.
- 국회예산정책처(2006). 「법안비용추계 : 원리와 방법」.
- 국회예산정책처(2008). 「재정 기준선 전망」.
- 국회예산정책처(2010). 「2009년 통과 재정수반 법률 분석」.
- 국회예산정책처(2011a). 「2012년도 예산안 중점 분석 II」.
- 국회예산정책처(2011b). 「2011 ~ 2015년 국가재정운용계획 분석」.
- 국회예산정책처(2012), 「주요국의 예산제도」, 국회예산정책처.
- 김도승(2010), “미국 예산절차에 있어 PAYGO 준칙-그 현황과 국내 도입 가능성을 중심으로”, 「미국현법 연구」, 21(3).
- 김도승(2011). 「국가재정법상 의무지출의 관리·통제에 관한 연구」, 한국법제연구원.
- 김도승(2012). “의무지출과 재정관리-의무지출의 개념과 공법적 의의를 중심으로”, 「미국현법연구」, 23(1): 31-60.
- 김성배(2010), 「의무지출과 재량지출에 관한 비교법 조사(영국편)」, 한국법제연구원.
- 김희철(2010), 「의무지출과 재량지출에 관한 비교법 조사(미국편)」, 한국법제연구원.
- 박기묵(2002), “국고보조금의 지방비부담방식에 대한 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 「한국정책학회 보」, 제11권 제3호.
- 박인화·김철희·김성은(2007). 「4대 공적연금재정의 운용과 과제, 예산현안분석 제11호」, 국회예산정책처.

- 윤성민(2006). “미국 의회의 지출규모점검제도와 시사점, NABO 재정지출 동향분석”, 국회예산정책처, 제1호.
- 이상용(1996). “지방정부 재정진단모형의 개발 및 재정위기관리”, 「지방자치시대의 지방재정 발전방향」, 한국재정학회·한국지방재정공제회 세미나 발표논문집.
- 이용환·김진덕(2009). 「국가에 의한 지방재정 의무지출 실태와 개선방향」, 경기개발연구원.
- 이원희(1999). “지방재정운영의 자율권 확대를 위한 경직성 경비의 정책과제”, 한국지방정부학회 학술대회자료집.
- 임명현(2004). “법률과 예산의 연계성 실태 및 강화 방안 연구: 2005년도 예산안을 중심으로”, 국회예산정책처, 예산현안분석 제2호.
- 임명현·이재윤(2007). 「국민기초생활보장급여 재정지출전망」, 국회예산정책처 예산현안분석 제12호.
- 정문종(2007). “미국 기준선전망의 의의와 우리 예산과정에 대한 시사점”, 국회예산정책처, 경제현안분석 제15호.
- 현성수 외 역(2005). 「미국연방예산론」, 한울아카데미.
- Office of Management and Budget(2011). *Fiscal Year 2012 Budget of the U.S. Government*.
- HM Treasury(2010). *Spending Review 2010*.



# 주민참여예산제 운영이 주민참여 활성화에 미치는 영향: 제주특별자치도 사례를 중심으로

민 기(제주대학교)

최영근(제주발전연구원)

김경범(제주대학교 사회과학연구소)

## I. 서 론

지방자치에 있어서 주민이 직접 또는 간접적으로 지방정부의 각종 정책의 결정이나 집행 등에 관여하는 주민참여의 방법에는 여러 가지가 있다.<sup>1)</sup> 이 같은 주민참여의 방법에는 제도적으로 보장된 참여와 제도화되지 않은 형태의 참여가 있다. 제도적으로 보장된 참여의 형태를 살펴보면, 지방자치법에 규정된 주민투표(제14조), 조례의 제정과 개폐 청구(제15조), 주민의 감사청구(제16조), 주민소송(제17조), 주민소환(제20조) 등이 있다.

이처럼 제도적으로 보장된 주민참여 규정은 지방재정운영에 관한 사항뿐만 아니라 자치업무 전반에 걸친 포괄적인 사항에 대해서 주민들이 참여할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 제도적으로 보장되어 있지는 않지만 적극적인 참여를 통해서 주민이나 사회구성원들이 지방재정활동에 참여하는 경우도 있다. 지역의 시민사회단체가 중심이 되어 지방정부가 편성한 예산안에 대한 평가를 지역주민들에게 제공하기도 한다(연합뉴스, 2013).

그러나 주민이 재정을 비롯한 지방정부의 다양한 정책에 참여할 수 있는 규정이 제도화되어 있다 하더라도, 주민의 참여 강도는 정책의 내용에 따라 달리 나타난다. 주민의 입장에서는 참여로 인해서 발생되는 이익이 자신에게 직접 귀속되는 사안에 대해서는 적극적으로 참여하겠지만, 정책참여로 인해서 발생되는 이익이 공공재의 성격<sup>2)</sup>을 포함하고 있을 경우에는 주민참여의 강도는 소극적이 되고, 자치단체의 예산편성에 주민참여가 제대로 이루지지 못했던 것이다.<sup>3)</sup> 이러한 한계를 극복하고 보다 조직적이고 체계적인 주민참여를 활성화시키는 방

1) 여기서 ‘주민’이란 공무원(선출직 포함)이 아닌 일반 주민을 말한다.

2) 참여로 인해서 발생되는 편익의 성격에 비배제·비경합적인 경우를 말한다.

안의 일환으로 주민참여예산제도가 법제화된 것이라고 볼 수 있다.

주민참여예산제도는 주지하는 바와 같이 자치단체의 집행기관이 독점적으로 행사해오던 예산편성과정에 지역주민들의 직접참여가 가능하도록 하는 제도이다(곽채기, 2005). 이 같은 주민참여제도는 그동안 포괄적으로 규정하고 있던 주민의 재정에 대한 참여권한을 보다 특정하여 ‘예산편성과정에 주민참여’로 강화됨으로써 지방재정의 투명성과 공정성 및 효율성을 높이고 재정민주주의를 구현하는데 그 목적이 있다. 주민참여예산제도를 법제화하고 주민의 참여를 적극적으로 확대한 국내 최초의 자치단체는 2003년 주민참여예산제도를 실시한 광주광역시 북구이다.

광주광역시 북구는 예산편성과정에 주민참여를 보장하고 예산의 투명성을 증대시키기 위하여 2004년 3월 25일 「광주광역시 북구 주민참여예산제 운영 조례」(조례 제647호)를 전국 최초로 제정하여 주민참여예산을 법제화하였다. 광주광역시의 시범적 성공사례를 전국으로 확산시키기 위하여 안전행정부(당시, 행정자치부)는 2005년 8월 지방재정법 개정을 통해 예산편성과정에 주민참여예산제도의 법적 근거를 임의규정화하여<sup>4)</sup> 제도의 전국화 근거를 마련하였다. 이후 2011년 8월 4일 개정된 지방재정법은 지방자치단체의 장은 주민참여예산제도를 마련하여 시행하도록 의무화하였다.<sup>5)</sup>

2011년 강행규정화된 전국과 달리 제주도는 2006년 7월 1일 고도의 자치권이 부여된 특별자치도 출범과 함께 주민참여예산제도를 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하, ‘제주특별법’이라 한다)에 전국 최초로 강행규정화 하였다. 이와 같은 제주특별법 규정에 근거하여 제주도는 2008년 5월 30일 「제주특별자치도 주민참여 예산제 운영 조례(안)」을 입법예고하였다.<sup>6)</sup> 이 조례안에는 주민참여 예산위원회, 예산학교운영, 주민참여 예산연구회 등에 관한 내용이 포함되었다(양영철·민기 외, 2008). 그러나 입법과정에서 도내 시민사회단체 등과의 폭넓은 주민의견 수렴과 공감대 형성이 필요하다는 이유로 제주특별자치도의회 상임위원회에서 조례안 상정을 보류하였다. 이 같은 결정으로 인해 2010년 6

3) 각 지방자치단체의 예산편성에 주민참여가 제대로 이루어지지 못하고 있다는 인식이 90%에 이르고 있다는 연구결과도 제시되었다(이원희, 2003).

4) 지방재정법 제39조(지방예산편성과정에 주민참여) 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다.

5) 지방재정법 제39조(지방예산 편성 과정의 주민 참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다. ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 예산 편성 과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부할 수 있다. [전문개정 2011.8.4]

6) 특별자치도 출범 이전인 2006년 2월 10일 ‘주민참여예산제 운영조례(안)’에 대한 입법예고가 있었다. 그러나 입법예고안과 관련하여 시민사회단체, 제주도청 등과의 의견 상충으로 인해 추진되지 못하였다. 이후 특별자치도 출범 이후, 2007년 2월 27일 시민사회단체, 주민자치협의회, 집행기관(제주도) 등이 중심이 된 ‘주민참여예산조례 제정 연구회가 구성되어 조례안(2008.5.30.)이 도의회에 제출되었다.

월 30일 제8대 제주특별자치도의회 회기가 마감되자 상정보류된 조례안은 자동 폐기되었다. 2010년 7월 1일 새롭게 구성된 집행기관인 민선 5기 제주도정은 주민참여예산제 운영 조례안을 준비, 제주특별자치도의회에 제출하여 2011년 8월 17일 「제주특별자치도 주민참여예산제 운영 조례」가 공포되었다.

본 연구는 광역자치단체인 제주특별자치도가 시행한 제주형 주민참여예산제 운영에 있어서 주민참여의 활성화에 미치는 영향을 요인을 파악하는데 목적이 있다. 본 논문은 연구의 목적을 달성하기 위하여 제주특별자치도의 주민참여예산제가 기존의 다른 자치단체가 운영하고 있는 주민참여예산제와의 차별성 유무를 파악하기 위하여 제2장에서는 제주도의 주민참여예산제도 모형과 운영 현황을 살펴본다. 제3장에서는 2012년 최초로 시행되었던 주민참여예산제에 참여했던 예산위원들을 대상으로 조사했던 설문 결과를 분석하여 주민참여 활성화에 미치는 영향 요인을 파악하고자 한다. 그리고 제4장에서는 이 연구의 결론을 제시한다.

## II. 제주특별자치도 주민참여예산제 운영 모형 및 현황

### 1. 제주특별자치도 주민참여예산제 운영 모형

#### 1) 법적 근거

제주도의 주민참여예산제도의 근거는 전술한 바와 같이 제주특별법에 근거를 두고 있다. 제주특별법은 “도지사는 예산편성 과정에 주민이 공모방식 등에 의하여 참여할 수 있도록 하여야 한다”(제78조제1항)고 규정하여 주민참여예산제 실행과 공모방식에 대한 사항을 강행규정화 하고 있다.

제주특별법의 규정과 달리 지방재정법은 “...지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다.”(제39조)고 규정하고 있다. 지방재정법은 주민참여예산제에 참여할 수 있는 주민의 선정 방법에 대한 제한을 두지 않고 시행령에 참여하는 방법에 대해서만 규정하고 있다. 이 같은 규정은 행정기관이 주민참여예산제에 참여할 수 있는 주민을 선정하는데 있어서 제주특별법의 ‘공모’를 포함한 ‘추천’ ‘지정’ 등 보다 다양한 방식을 선택할 수 있는 재량을 확대하고 있다. 이러한 관점에 보면 제주특별법의 ‘공모’ 방식으로의 특정된 규정이 지방재정법의 선정에 대한 포괄적 위임규정보다 행정기관의 재량을 축소하여 지역주민의 기회의 평등 등 민주성을 강화한 측면이 있다.

이와 함께 <표 1>에서와 같이 제주특별법은 주민참여 예산의 범위, 참여 주민의 선정방법 및 절차, 주민참여과정 등에 관하여 필요한 사항은 도조례에 위임하고 있다. 제주특별법의 규

정과 달리 지방재정법은 ‘지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법’은 시행령(제46조 제1항)<sup>7)</sup>에 열거하고 있다. 기타 주민참여 예산의 범위, 주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항에 대해서는 자치단체의 조례로 정할 수 있도록 위임하고 있다(지방재정법 시행령 제46조 제3항).

주민참여예산제에 대한 제주특별법과 지방재정법의 주요한 차이 중 또 다른 하나는 자치단체장의 참여예산의 반영 의무 여부에 관한 규정이다. 제주특별법은 이에 대한 명시적 규정을 두지 않고 있는데 반해, 지방재정법은 “지방자치단체의 장은 제1항에 따라 예산편성 과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부할 수 있다.”는(제39조 제2항) 규정을 통해 참여예산의 반영 여부를 단체장의 재량에 맡기고 있다.

지방재정법의 이 같은 입법취지는 지방자치법에서 규정<sup>8)</sup>하고 있는 자치단체의 장의 고유 권한으로 되어 있는 예산편성권을 본질적으로 침해할 수 없다는 점이 반영된 것이라고 볼 수 있다. 이 규정이 주는 시사점은 주민참여예산이 시민주도형(나중식, 2004), 주민주도형(곽채기, 2005)으로 운영되어 편성된 예산이라 할지라도 이 예산의 반영여부는 단체장의 재량사항이라는 것이다.

〈표 1〉 주민참여예산 근거 규정 비교

구분	제주특별법	지방재정법
주민선정방법	공모 원칙(법 제78조)	규정없음
2. 주민참여방법	규정없음	규정(시행령 제46조)
3. 단체장의 의무	규정없음. 조례에 규정	규정(법 제39조제2항)
4. 주민참여 예산의 범위, 주민의 견수렴절차, 운영방법	조례에 위임	조례에 규정

지방재정법의 이러한 입법취지와 달리 제주특별법은 주민참여예산위원회가 제안한 예산의 반영여부를 규정하지 않고 있다. 명시적 규정이 없다고 하여 제주도의 주민참여예산조례를 통하여 ‘주민의 참여에 의해서 편성된 예산을 반영하여야 한다’는 내용을 규정할 수는 없을 것이다. 강주영(2012)도 이 같은 점을 고려하여 참여예산의 법적 효력을 인정하는 내용의 규정을 조례에 포함할 경우 지방자치법에 위반되어 조례의 무효가 될 수 있음을 주장하고 있다.

7) 제46조(지방예산 편성과정에의 주민참여 절차) ① 법 제39조의 규정에 의한 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법은 다음 각 호와 같다.

1. 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회 2. 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사  
3. 사업공모 4. 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법

8) 지방자치법 제127조(예산의 편성 및 의결) ① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군 및 자치구는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다.

## 2) 제주주민참여예산제 운영 모형

제주특별법 제78조에 근거하여 제주도는 「제주특별자치도 주민참여예산제 운영 조례」(이하, 「제주참여예산조례」라 한다)를 제정(2011.8.17., 조례 제766호)하였다. 제주참여예산조례는 기초자치단체가 설치되지 않은 단일광역체제인 제주도<sup>9)</sup>의 특수성을 반영하여 행정계층 단위를 중심으로 3단계의 주민참여예산기제를 설치하고 있다. 이 3단계는 행정의 가장 하위 단위인 읍면동에 「주민참여예산 지역회의」, 도와 읍면동의 중간에 있는 행정시에 「지역회의 조정협의회」, 그리고 도에 「주민참여예산위원회」로 구성되어 있다. 이처럼 3단계로 설립된 것은 다른 지역의 기초자치단체와 광역자치단체가 독립적으로 주민참여예산제가 실시되지만, 제주특별자치도에서는 통합하여 실시되기 때문이라고 볼 수 있다.

### (1) 주민참여예산지역회의

주민참여예산지역회의(이하 「지역회의」라고 한다)는 가장 하부단위의 조직으로 실질적으로 지역에서 필요한 예산을 신청하는 역할을 하는 회의체이다. 제주도내 43개 읍면동에 설치된 지역회의는 해당지역의 예산편성과 관련한 의견수렴 활동, 예산위원회가 필요하다고 인정하는 활동 지원, 그 밖의 지역회의 목표달성을 위해 필요한 활동 등의 기능을 수행한다(제주참여예산조례 제24조).

이 같은 기능을 수행하기 위하여 지역회의는 60명 이내의 지역회의 예산위원(이하, 「지역 위원」이라 한다)을 두며, 지역위원은 「읍면동 주민자치위원」 「도 주민참여예산위원회 위원」 중 소속 읍면동 거주자 「지역회의에 참여를 희망하는 자」로 구성된다. 선정기준에 적합한 지역회의 예산위원 희망자가 정원을 초과할 경우에는 추첨으로 선정한다(제주참여예산조례 제22조 제4항). 위촉직 지역위원의 임기는 2년이며 당연직 지역위원은 그 직의 재임기간이다.

다른 자치단체와 비교하여 제주도의 지역위원 구성에 있어서 특이한 것은 읍면동 주민자치위원이 당연직으로 지역위원이 된다는 점이다. 2000년 지방자치를 보다 활성화하고 주민에 의한 풀뿌리 민주주의를 실현하기 위하여 읍면동사무소의 일부 기능을 주민 스스로 운영하도록 하는 주민자치센터를 설치하고 주민자치센터의 운영 주체를 주민자치위원회가 맡게 되었다. 대부분 자치단체의 주민자치위원회의 설립 근거를 지방자치법 제8조(사무처리의 기본원칙)<sup>10)</sup>에 두고 있다. 그렇지만 동 조항은 주민자치센터에 대한 명시적 규정이 없이, 단지

9) 인구 60만명(2013.8. 기준)의 제주도는 지방자치법상 자치단체는 「제주특별자치도」가 유일하며, 제주특별자치도 하부에 설치된 행정시(제주시, 서귀포시)는 제주특별법에 의해서 설치된 자치권이 없는 제주특별자치도의 하부행정기관이다. 행정시 하부에 읍면동이 설치되어 있다.

10) 지방자치법 제8조(사무처리의 기본원칙) ① 지방자치단체는 그 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야 한다. ② 지방자치단체는 조직과 운영을 합리적으로 하고 그 규모를 적정하게 유지하여야 한다. ③ 지방자치단체는 법령이나 상급 지방자치단체의 조례를 위반하여 그 사무를 처리할 수 없다.

주민의 편의와 복리증진을 위한 노력의 일환으로 주민자치위원회를 구성·운영하고 있다. 이러한 주민자치위원회는 2010년 9월 제정된 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」에 ‘주민자치회’라는 이름으로 법정 기구화되었다.<sup>11)</sup>

그러나 제주도의 주민자치위원회는 제주특별법 제22조 제2항 “주민자치센터의 운영에 관한 사항을 심의하기 위하여 주민자치센터 관할 구역별로 주민자치위원회를 두되 각계각층의 주민대표가 고르게 참여하여야 한다”에 규정에 의한 법정기구이다. 제주특별법(제22조 제3항)<sup>12)</sup>에 근거해 2008년 1월 9일 제정된 「제주특별자치도 주민자치센터 설치·운영 조례」는 주민자치위원의 기능 중 하나로 ‘주요사업 예산 제안과 건의의견 제출’을 부여하고 있다.<sup>13)</sup> 주민자치위원회는 제주도의 주민참여예산제도가 시행되기 이전부터 지역의 예산과 관련한 제한된 권능을 제주특별법에 의해서 부여받고 있다. 이 같은 점을 고려하여 주민자치위원을 당연직 지역위원으로 참여하도록 제주참여예산조례는 규정하고 있다.

## (2) 주민참여예산지역회의

제주주민참여예산제의 중간단계 조직은 행정시 단위에서 설치된 ‘지역회의 조정협의회’(이하, ‘조정협의회’라 한다)이다. 조정협의회는 지역회의에서 제출된 예산관련 주민의견을 효율적으로 수렴하기 위하여 행정시(제주시, 서귀포시)에 각각 1개씩 둔다. 조정협의회는 40명 이내의 위원(이하 ‘조정협의위원’이라 한다)으로 구성되는데, 행정시 부시장과 국장은 당연직 위원이 되며 위촉직 위원은 ‘읍면동별 지역회의에서 추천받은 각 1명’과 ‘기타 예산관련 학식과 경험이 풍부한 사람’을 행정시장이 위촉하도록 되어 있다(제주참여예산조례 제25조 제3항).

조정협의위원을 공개모집하지 않고 위촉하도록 조례가 규정한 것은 조정협의회 기능이 지역위원회에서 제출된 예산요구 사업을 심사하는 역할을 하기 때문이다. 조정협의위원은 각 읍면동에 배분된 주민참여예산액의 범위 내에서 제출된 사업을 행정시 차원에서 1차 심사하여 행정시 주민참여예산요구액을 확정한다. 이처럼 조정협의회가 지역회의에서 제출한 예산요구서를 심사하기 때문에 조정협의위원에 각 읍면동별을 대표·대변하도록 지역위원이 1명씩 참여할 수 있도록 제도 설계가 된 것이다. 제2단계 과정인 조정협의회는 읍면동의 소지역

11) 제27조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.

12) 제22조(주민자치센터의 설치·운영) ③그 밖에 주민자치센터의 설치·운영과 주민자치위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다.

13) 제16조(기능) ① 위원회는 다음 각 호의 사항에 대하여 심의하고 읍·면·동장에게 그 이행을 요구할 수 있다. 1. 읍·면·동 지역개발계획에 관한 사항 2. 자치센터 운영에 관한 사항 3. 주민의 이해 조정

4. 환경영향평가 등 의견제출 5. 각종 개발사업계획의 의견청취 및 의견제출 6. 주요사업 예산 제안 및 건의의견 제출 7. 지역단위 옴부즈맨 역할 부여 8. 교통안전시설 설치 의견제출 8의2. 시민교육 계획 수립 및 추진 9. 그 밖에 자치센터의 운영에 관하여 필요한 사항

적 관점보다는 행정시의 중범위적 관점에서 예산심사를 보다 통합적·전문적 관점에서의 기능 수행이 요구된다.

### (3) 주민참여예산위원회

제주도에 설치되는 주민참여예산위원회(이하 ‘도예산위원회’라 한다)는 주민참여예산을 결정하는 최종 단계이며 주민참여 의사결정의 최고 단계이다. 1단계의 지역회의는 읍면동에 국한된 예산관련 의견을 제출하거나 해당 읍면동의 예산요구서를 작성하는데 관여하며, 2단계의 조정협의회는 1단계 지역회의에서 제출된 예산관련 의견과 행정시 예산요구서의 작성에 있어서 조정·통합하는 역할을 한다.

제주도는 특별자치도 출범 이후 예산편성권이 도내 유일의 자치단체 장인 도지사에게만 있다. 따라서 다른 기초자치단체와 달리 제주시와 서귀포시에서 제출한 예산안은 ‘예산편성’이라기 보다는 ‘예산요구’의 과정이라고 볼 수 있다. 그러므로 지역회의나 조정협의회와는 다른 법적 기능과 위상을 가진 도예산위원회는 제주도 전체적인 재정 상황, 광역차원의 재정수요 관점에서 제주특별자치도 예산의 전반적인 사항에 대한 의견을 제시하고 예산편성에 관여한다.

도예산위원회의 주민참여예산위원(이하 ‘예산위원’이라 한다)은 당연직과 위촉직 위원 80명 이내로 구성한다(제주참여예산조례 제10조). 당연직 위원은 실·국·단·본부장 및 행정시 부시장이 된다. 위촉직 위원은 ‘공개모집 절차에 따라 선정된 사람’ ‘읍면동 주민자치위원회에서 추천 받은 사람’ ‘그 밖에 예산관련 학식과 경험이 풍부한 사람’ 중에서 도지사가 위촉하되 ‘공개모집 절차에 따라 선정된 사람’이 총 위원의 4분의 1이상 포함되도록 조례는 규정하고 있다(제10조 제3항).

제주참여예산조례는 예산편성에 관한 의견 제출, 예산편성 관련된 주민의견수렴 활동, 예산편성과 관련하여 도지사가 부의하는 사항, 그 밖에 예산위원회의 목적 달성을 위하여 필요한 활동에 관한 권한(제13조)을 도예산위원회에 부여하고 있다. 도예산위원회는 위원회를 운영함에 있어서 주민의 복리증진 및 지역공동체 형성에 기여하고 주민참여의 보장 및 재정자치의 실현 등의 원칙을 준수함과 동시에 정치적·사적인 목적으로 예산위원회를 이용하는 것을 배제하고 제주특별자치도의회의 예산안 심의권을 침해하지 않으며, 도지사의 예산편성권 행사 범위 내에서 활동하도록 도조례는 규정하고 있다(제14조).

도예산위원회는 업무 수행상 필요하다고 인정하는 경우에는 전문기관 또는 단체 등에 조사·연구를 의뢰하거나 정책토론회·공청회 등을 개최하여 관계전문가 또는 주민의 의견을 들을 수 있는 권한(제17조)을 부여하였다. 이와 함께 도예산위원회가 직무수행과 관련하여 필요한 경우에는 관계공무원 또는 전문가를 출석 시켜 의견을 청취하거나 자료제출 등의 협조 요청권한(제18조)을 도 조례는 규정하고 있다. 이어 도조례는 예산위원회가 구성될때마다 예

산의 편성과정과 주민참여 방법 및 예산위원회 운영계획 등에 관한 예산학교 운영(제20조) 및 주민참여예산제의 효율적인 운영을 위하여 주민참여예산연구회 등을 둘 수 있도록(제21조) 하고 있다.

## 2. 제주주민참여예산제 운영 현황

제주도내 읍면동의 ‘주민참여예산지역회의’(지역회의), 행정시의 ‘지역회의 조정협의회’(조정협의회)와 도의 ‘주민참여예산위원회’(도예산위원회)로 구성된 제주특별자치도 주민참여예산제에는 총 2,023명(제주도민의 약 0.4%)의 위원이 참여하고 있다. 회의체별 구성 내용을 살펴보면 읍면동 지역회의에 1,876명(제주시 1,206명, 서귀포시 670명)이 참여하고 있다. 행정시에 구성된 조정협의회는 제주시 33명, 서귀포시 22명의 위촉위원과 당연직인 행정시 공무원 14명이 포함된 총 67명으로 구성되었다.

도예산위원회의 80명 위원의 지역별 출신 내역을 살펴보면, 제주시 40명(읍 7명, 면 3명, 동 30명)과 서귀포시 26명(읍 3명, 면 2명, 동 21명)의 위촉위원과 14명의 당연직 위원으로 구성되었다. 공모로 참여한 20명의 도예산위원의 직업 또는 경력을 살펴보면 시민단체(제주 참여환경연대 감사, 탐라자치연대 대표 등), 직능단체(제주도 의사회장, 제주도 전복양식협회장, 도체육회 등), 사회단체(조천JC회장, 도의제21 등), 대학생(2명), 퇴직 공무원, 예비군 중대장 등 다양하게 구성되었다. 위촉위원 43명은 모두 주민자치위원장·부위원장 및 위원이었으며, 전문가 3명은 대학교수, 시민사회단체(서귀포 YWCA 사무총장, 경실련 사무처장)에서 선정되었다.

〈표 2〉 제주주민참여예산 구성 현황

(단위: 명)

구분	계	제주시				서귀포시				기타 (당연직)
		소계	읍	면	동	계	읍	면	동	
합계	2,203	1,279	205	142	932	718	153	86	479	26
도예산위원회	80	40	7	3	30	26	3	2	21	14
조정협의회	67	33	4	3	26	22	3	2	17	12
지역회의	1,876	1,206	194	136	876	670	147	82	441	-

제주 주민참여예산제에 있어서 가장 특이한 점은 제주도에서는 예산편성에 대한 지역주민의 의견제출 등의 기능과 함께 읍면동별로 주민참여예산위원회에서 편성할 수 있는 예산을 배분하여 지역회의 주관 하에 예산을 편성하여 도에 제출할 수 있도록 한 점이다. 일부 자치단체에서는 참여예산제도를 통하여 주민이 예산사업을 제안하고 있다. 안성민(2009)의 연구에 의하면, 광주광역시 북구를 비롯한 5개의 자치구에서는 372건의 사업이 참여예산을 통해

제안되었으며 이 중 143건(38.4%)이 예산안에 편성되었다.

제주도는 2013년과 2014년 예산을 편성하는데 있어서 총 132억원<sup>14)</sup>을 43개 읍면동에 배분하였다. 도의 주관으로 참여예산액의 범위를 정해 행정시에 통보하면, 행정시는 지역여건을 고려하여 읍면동에 배분한다. 참여예산제를 실시한 이후 2년 동안 7개의 읍(邑)과 5개의 면(面)지역에 각각 5억원씩을 우선적으로 배분하고, 동(洞)지역은 인구별에 따라 인구가 많은 5개 동에는 각각 4억원씩 나머지 26개 동에는 각각 2억원씩이 배분되었다.

읍면동에 배분된 예산으로 편성할 수 있는 사업은 주민소득과 연계된 지역경제 활성화 사업, 주민공동혜택사업, 주민화합시책사업, 지역전통문화 육성사업 등으로 한정되며 행사성 예산이나 선심성 예산은 배제되고 있다. 1단계로 각 지역회의에서는 배분된 예산 사업을 발굴하기 위한 회의를 개최하여 사업을 확정한다. 지역회의에서는 확정된 사업을 행정시에 설치된 조정협의회에 제출한다. 2단계인 행정시 조정협의회에서는 지역회의에서 제출한 예산사업의 적정성 등을 심사한 후 지역회의에서 제출한 예산요구안을 확정한다. 최종단계인 도예산위원회에서는 행정시에서 제출한 사업을 통합하여 예산편성기준 및 지침에 따라 주민참여예산 사업을 최종 결정한다. 2014년의 경우 총 255개(132억원) 사업이 지역회의와 조정협의회를 통해 도예산위원회에 제출되었다. 255개 사업은 시설사업 210개, 민간자본투자사업 27개, 민간경상보조사업 18개로 구성되었다.

읍면동별로 배분된 참여예산할당액에 대한 예산편성 및 심사와 더불어, 도예산위원회는 3개 분과위원회로 나누어 도 내부 실국의 사업계획안과 예산개요에 대해 의견을 도출한다. 도출된 의견은 해당실국과 예산담당부서(예산담당관실)에 통보된다. 도예산위원회에서 의견을 제출할 수 있는 분야는 주로 자체예산사업에 한정된다.<sup>15)</sup> 도예산위원회에서는 사업의 우선순위 등에 관한 의견뿐만 아니라 사업에 대한 정책아이디어 등도 제시할 수 있다.

다음 장에서는 2012년 주민참여예산제의 운영 결과에 대한 평가를 통해 주민참여 활성화에 미치는 요인을 분석하고자 한다.

14) 2013년 제주도 일반회계 예산은 2조6,188억원이며, 이중 법정필수경비(의무경비포함)를 제외한 제주도 가용재원은 4,390억원(2013년)이다(제주특별자치도 재정진단 T/F, 2013). 주민참여예산 위원회에서 직접 편성할 수 있는 예산액 132억원은 가용재원의 3%에 해당된다.

15) 행정운영경비, 재무활동, 국고보조 등 중앙지원사업은 대부분 법적·의무적 경비이기 때문에 이 분야는 주민참여예산위원회에서 의견을 제시하지 않는다.

### III. 제주특별자치도 주민참여예산제도의 활성화 요인 분석

#### 1. 연구설계 및 분석모형

본 연구는 제주특별자치도가 시행한 제주형 주민참여예산제가 주민참여의 활성화에 미치는 영향을 요인을 파악하는데 있다. 이 연구의 목적을 달성하기 위하여 Ebdon과 Franklin(2006)의 예산과정의 시민참여이론<sup>16)</sup>에서 사용한 주요 요인 중 하나인 예산과정의 설계와 관련된 독립변수를 사용하고자 한다. Ebdon과 Franklin은 시민참여관련 문헌 연구를 통해 예산결정과정에서 ‘시민참여를 통해 바라는 목표와 성과’(the goals and outcomes desired from participation)에 영향을 미치는 독립변수로 ‘정부의 환경(the governmental environment)’ ‘예산과정의 설계(the design of the process)’ ‘참여유도기제(the mechanisms used to elicit participation)’등이 공통적으로 사용되고 있음을 발견하였다. 이 세 개의 독립변수 중 ‘예산과정의 설계’를 구성하는 세부 변수는 시기의 적절성, 참여자들의 속성(선발, 숫자, 대표성), 진정한 선호도 및 지불의사 등이 포함되어 있다.

본 연구에서는 Ebdon과 Franklin의 ‘예산과정의 설계’의 하위 요인을 바탕으로 주민참여 활성화에 영향을 미치는 독립변수로써 ‘주민참여예산에 대한 정책인지도’, ‘지역회의 운영방식’, ‘지역회의 위원구성의 적절성’, ‘사업선정 절차 및 과정의 만족도’, ‘선정된 사업의 지역발전 도움 정도’, ‘예산배정방식의 만족도’, ‘사업선정시 가이드라인의 적절성’, ‘공무원의 협조 및 도움’<sup>17)</sup> 총 8개의 요인을 선정하였다. 종속변수인 ‘주민참여 활성화 기여 정도’와 독립변수 8개를 측정하기 위하여 5점 리커트 척도를 이용하였다. 본 연구에서 사용하는 변수에 대한 설명은 다음과 같다.

- ① 종속변수(y): 주민참여예산제가 주민참여 활성화에 기여 정도(5점 척도)
- ② 독립변수( $x_i$ ):

  - ⓐ 정책인지도( $x_1$ ): ‘주민참여예산제 시행 내용의 인지 정도’ (5점 척도)
  - ⓑ 운영방식( $x_2$ ): ‘지역회의 운영방식에 대한 만족도’ (5점 척도)
  - ⓒ 위원구성( $x_3$ ): ‘지역회의 위원 구성의 적절성’ (5점 척도)
  - ⓓ 사업선정( $x_4$ ): ‘예산사업선정 절차 및 과정에 대한 만족도’ (5점 척도)
  - ⓔ 지역발전( $x_5$ ): ‘선정된 사업의 지역발전 적절성 정도’ (5점 척도)

16) Ebdon과 Franklin(2006)의 예산과정 시민참여 이론은 김관보·이선영(2011)의 지방정부 예산과정 시민참여의 목표와 성과에 대한 영향 요인 연구에서도 사용되었다.

17) ‘공무원의 도움과 협조의 정도’는 Ebdon과 Franklin의 시민참여유도기제의 세부변수 중 자문위원회(Advisory Committees)의 일종으로 볼 수 있다.

- ⑥ 예산배분(x<sub>6</sub>): '주민참여예산 배분방식 만족도' (5점 척도)
- ⑦ 예산기준(x<sub>7</sub>): '예산사업 선정시 가이드라인의 적절성' (5점 척도)
- ⑧ 외부지원(x<sub>8</sub>): '예산 활동시 공무원의 협조와 도움에 대한 만족도' (5점 척도)

독립변수가 주민참여 활성화 기여 정도에 미치는 영향을 분석하기 위해 식(1)과 같은 선형 회귀분석 모형을 사용한다.

$$Y_i = \alpha + \beta X_i + \epsilon_i \text{ 식 (1)}$$

여기서, Y = 주민참여 활성화 기여 정도,  $\alpha$  = 절편,  $\beta$  = 회귀직선의 기울기, X = 주민참여예산과정에서 나타난 독립변수, i = 1...326,  $\epsilon$  = 오차항.

위에서 제시된 연구모형은 SPSS WIN 18.0을 이용하여 분석하였고, 그 분석결과를 다음에 서 논의하고자 한다.

## 2. 분석 결과

주민참여예산제도 운영이 주민참여의 활성화에 기여하는 정도를 분석하기 위하여 주민참여예산 지역회의에 참여한 위원(지역위원) 총 1,876명 중 326명을 지역·연령·성별을 할당하여 무작위 추출하였다. 구조화된 설문지를 이용하여 2013년 1월 25일부터 2월 24일에 걸쳐 제주도 전역에서 조사를 실시하였다.<sup>18)</sup>

응답자 326명의 인구통계적 특성을 살펴보면, 남성 65.5%(214명) 여성 34.4%(112명)이었으며 연령별로는 60대 이상 18.1%(59명) 50대 43.3%(141명), 40대 27.9%(91명), 30대 7.1%(23명), 20대 3.7%(12명)로 나타났다. 거주지별로는 제주시의 동지역 46.9%(153명)와 읍면지역 15.6%(51명), 서귀포시의 동지역 25.8%(84명)와 읍면지역 11.7%(38명)의 지역위원들이 표본으로 선정되었다. 표본으로 선정된 지역위원들의 직업 구성을 보면, 1차 산업 종사자가 29.1%(95명)로 가장 높고 이어서 자영업 27.3%(89명), 사무·관리직 12.6%(41명), 전업주부 8.0%(26명), 은퇴·무직 6.1%(20명), 기타 5.5%(18명), 판매·서비스직 4.9%(16명), 생산·기술·노무직 4.0%(13명), 전문직 2.5%(8명)으로 나타났다. 그리고 5점 척도로 측정한 독립변수들의 문항 일치성을 추정하기 위하여 내적 일치도 방법을 이용한 결과, 표준화된 크론바하알파(Cronbach alpha)는 0.825로 나타나 각 문항들의 신뢰도가 높은 것으로 밝혀졌다.

종속변수인 '주민참여 활성화 기여 정도'와 8개의 독립변수 총 9개 변수 간의 상관관계를

18) 설문조사는 본 연구의 최영근(제주발전연구원) 박사가 진행하였다.

분석한 결과 ‘정책인지도’와 ‘예산배분’ 간의 상관관계를 제외하고 모든 변수들이  $\alpha=0.01$  수준에서 통계적으로 유의하며, 정(正)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. <표 3>에서와 같이 종속변수인 ‘주민참여 활성화’와 ‘지역회의 운영방식( $x_2$ )’ ‘예산사업선정 절차 및 과정( $x_4$ )’ ‘선정된 사업의 지역발전 적절성( $x_5$ )’의 상관계수는 각각 0.542, 0.529, 0.521로 나타나 상당한 정도의 정(正)의 상관관계가 있는 것으로 밝혀졌다. 기타 ‘위원구성의 적절성( $x_3$ )’과 ‘예산사업선정 절차 및 과정( $x_4$ )’은 0.574, ‘선정된 사업의 지역발전 적절성( $x_5$ )’과 ‘예산사업선정 절차 및 과정( $x_4$ )’은 0.589로 높은 상관관계를 나타내 상대적으로 다른 변수 간의 상관관계보다 상호 강한 관련성을 보였다.

<표 3> 주민참여 활성화와 영향 요인 간 상관계수

구분	참여 활성화	정책 인지도	운영 방식	위원 구성	사업 선정	지역 발전	예산 배분	예산 기준	외부 협조
참여활성화(y)	1								
정책인지도( $\chi_1$ )	.301**	1							
운영방식( $\chi_2$ )	.542**	.328**	1						
위원구성( $\chi_3$ )	.418**	.167**	.433**	1					
사업선정( $\chi_4$ )	.529**	.204**	.539**	.574**	1				
지역발전( $\chi_5$ )	.521**	.250**	.413**	.457**	.589**	1			
예산배분( $\chi_6$ )	.407**	0.105	.441**	.358**	.559**	.429**	1		
예산기준( $\chi_7$ )	.351**	.174**	.262**	.290**	.346**	.542**	.432**	1	
외부협조( $\chi_8$ )	.407**	.265**	.306**	.311**	.407**	.507**	.344**	.435**	1

\*\* $p<.01$

주민참여 활성화에 영향을 미치는 독립변수 8개를 이용하여 회귀분석을 실시한 결과 전체 모형은  $\alpha=0.01$  수준( $F=31.364$ )에서 통계적으로 유의한 것으로 판명되었다. 그리고 주민참여 활성화 영향 요인으로 사용된 독립변수들의 설명력을 나타내는 수정된 결정계수(adjusted  $R^2$ )는 0.43으로 밝혀졌는데, 이는 종속변수(반응변수)의 변동 중 43.0% 정도를 본 회귀분석 모형이 설명하고 있음을 의미한다.

<표 4>에서와 같이,  $\alpha=0.01$  수준에서 통계적으로 유의한 변수는 ‘지역회의 운영방식에 대한 만족도( $x_2$ )’와 ‘선정된 사업이 지역발전에 적정한지의 여부 정도( $x_5$ )’로 나타났으며, ‘지역참여예산제 시행 내용의 인지 정도( $x_1$ )’와 ‘예산사업선정 절차 및 과정에 대한 만족도( $x_4$ )’가  $\alpha=0.05$  수준에서 통계적으로 유의한 것으로 밝혀졌다. 주민참여 활성화에 영향을 미치는 요인 중 그 강도가 가장 큰 것은 표준화 계수가 가장 큰 지역회의 운영방식에 대한 지역위원회의 만족도( $x_2$ )였다. 이는 주민참여예산 지역회의의 운영이 민주적이고 공개성이 확보될수록 주민들의 참여도가 활성화된다는 것을 의미한다. 이어서 예산에 선정된 사업이 지

역발전에 적절한 것일수록( $\alpha_5$ ) 주민참여가 활성화되는 강도가 높아진다는 것을 알 수 있다.

〈표 4〉 회귀분석 결과

모형	비표준화 계수		t	유의 확률	공선성 통계량
	$\beta$	표준오차			
(상수)	.267	.238	1.119	.26	
정책인지도( $\chi_1$ )	.092	.045	.093	2.040	.04*
운영방식( $\chi_2$ )	.272	.054	.276	5.011	.00**
위원구성( $\chi_3$ )	.081	.049	.089	1.667	.10
사업선정( $\chi_4$ )	.127	.065	.124	1.944	.05*
지역발전( $\chi_5$ )	.188	.065	.175	2.880	.00**
예산배분( $\chi_6$ )	.037	.053	.038	.699	.49
예산기준( $\chi_7$ )	.030	.052	.031	.584	.56
외부협조( $\chi_8$ )	.116	.060	.098	1.918	.06

\* $p<.05$ , \*\* $p<.01$

기타 ‘지역회의 위원 구성의 적절성( $\alpha_3$ )’과 ‘예산활동시 공무원의 협조와 도움에 대한 만족도( $\alpha_8$ )’는  $\alpha=0.10$  수준에서 통계적으로 유의하였다. 그러나 각 읍면동별 한도액(실링)을 정한 ‘주민참여예산 배분방식 만족도( $\alpha_6$ )’와 ‘예산사업 선정시 선심성, 행사성 예산을 편성하지 못하도록 하는 예산사업 가이드라인의 적절성( $\alpha_7$ )’ 변수는 주민참여 활성화에 통계적으로 유의성이 나타나지 않은 것을 밝혀졌다.

8개의 독립변수를 활용하여 분석한 이의 결과는 주민참여예산제가 주민참여를 활성화하는데 상당히 기여하고 있다는 점을 시사하고 있다.

## IV. 결 론

1989년 브라질 Porto Alegre 시에서 시작된 주민참여예산(Public Budgeting)은 우리나라뿐만 아니라 많은 나라에서 활용되고 있다. 브라질에서 시작된 주민참여예산의 목적과 현재 우리나라 지방자치단체의 주민참여예산의 목적은 정치사회적 환경이 다르기 때문에 상당한 차이를 보이고 있다.<sup>19)</sup> 그럼에도 불구하고 주민참여예산의 도입으로 지방정부의 예산과정의

19) 브라질 남부의 상대적으로 부유한 Porto Alegre시의 정권을 잡은 노동자당(Worker's Party)는 과거에 집권했던 정부의 예산이 주로 중산층 이상을 대상으로 편성된 관행을 시정하기 위해 집권 후 예산편성과정에 시민을 참여시켰다. 시민들의 참여를 통해 과거 정부와 달리 서민중심의 사회분야 지출을 우선(social spending priorities)하였다. 이 같은 배경으로 인해 브라질 주민참여예산을 “Inversion of Spending Priorities”라고도 한다(Wampler, 2000).

투명성과 개방성, 재정이 수반된 정책결정과정에 주민참여가 높아져 전반적으로 재정민주주의 수준이 한층 높아진 것으로 많은 연구에서 평가되고 있다.

2003년 광주광역시 북구청에서 주민참여예산제를 자율적으로 도입하여 운영한 이후, 국가는 지방재정법 개정을 통해 2011년 이후 이 제도의 시행을 의무화하였다. 그 결과 대부분의 자치단체에서 주민참여예산제를 도입하여 운영 중에 있으며, 이 제도와 관련한 많은 연구 결과들이 발표되고 있다. 이처럼 이미 많은 연구들이 시행되었음에도 불구하고 제주특별자치도의 주민참여예산에 관한 연구를 시도하는 것은 제주도의 주민참여예산제는 다른 자치단체와 비교했을 때 다음과 두 가지의 특징이 있기 때문이다.

첫째, 제주도는 광역자치단체로 분류되고 있으나 특별자치도 행정체제에 있는 제주도는 기초자치단체와 광역자치단체가 단일화되어 있다. 이러한 구조로 인해서 제주도의 재정을 다른 광역자치단체인 시·도의 재정과 평면적으로 비교·분석할 경우 많은 오류가 발생한다. 주민참여예산에서 다루어야 할 세출의 범위가 기초자치단체와 광역자치단체의 기능 모두를 포함하고 있다.

둘째, 제주도는 다른 광역자치단체에 비해 지리적 범위가 좁아 주민참여예산위원회 위원들의 활동과 정보 전파력이 상대적으로 용이하여 광역차원의 주민참여예산제도 활성화가 상대적으로 용이할 수도 있다. 지리적인 범위로는 특별시나 광역시와 유사한 면이 있으나, 제주도는 농촌과 도시지역이 동시에 혼재하고 있는 특징이 있다. 이러한 점으로 인해 육지의 다른 자치단체, 특히 광역자치단체인 도(道)지역의 연구결과를 제주도에 일반화하여 적용하는데에는 한계가 내재되어있다. 이 같은 특징을 가진 제주도의 주민참여예산제에 관한 연구 결과는 제주도와 같이 2012년 7월 1일 단일광역체제로 출범한 세종자치시에 유용한 정책 시사점을 제시해 줄 것으로 본다.

2012년 도입된 제주도의 주민참여예산제는 2013년 예산편성시 최초로 적용되었다. 이제 2년차를 맞이하는 이 제도를 통해서서 주민의 정책참여가 활성화<sup>20)</sup>될 수 있다는 것을 이 연구에서는 제시하고 있다. 제주도는 다른 지역과 달리 일정액의 예산을 읍면동에 배분하여 주민참여예산 지역회의에서 예산편성을 할 수 있는 권한을 주고 있다. 주민의 입장에서 지역의 현안을 해결하기 위해 직접 예산편성을 할 수 있는 기회를 갖게 된다는 순기능적인 측면이 있다. 이와 같은 특징으로 인해 주민참여예산제가 주민참여 활성화에 기여할 수도 있다. 그렇지만 읍면동에 배분된 예산이 필수적인 공공수요 해결과 지역경제에 실질적으로 기여하는데 별 도움이 되지 않는 경우도 발생할 수 있을 것이다. 이 같은 사례가 발생되지 않도록 객관성 있

20) ‘주민참여예산제가 주민참여 활성화에 기여하는 정도’에 대한 설문 결과, ‘전혀 기여하지 못함 1.5%(5명)’ ‘기여하지 못함 11.4%(37명)’ ‘보통 29.9%(97명)’ ‘대체로 기여함 48.1%(156명)’ ‘매우 기여함 9.0%(29명)’으로 나타났다. 주민참여 활성화에 기여한다는 긍정적인 응답이 57.1%로 그렇지 않다는 부정적 응답 12.9% 보다 월등히 높다.

는 외부기관에 의한 주민참여예산제에 대한 평가제도의 도입을 향후 정책과제로 제안하고자 한다.

## 참고문헌

- 강주영. 2012. “지방재정법 주민참여예산제도의 공법적 검토 - 제주특별자치도의 경우를 중심으로”. 「법학연구」, 46: 53-76.
- 곽채기. 2005. “주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계”. 「한국지방재정논집」, 10(1): 247-276.
- 김관보·이선영. 2011. “지방정부 예산과정 시민참여의 목표와 성과에 대한 영향요인 연구: 수원시 구조 방정식모형을 중심으로”. 「한국행정학보」, 45(3): 279-302.
- 나중식. 2004. “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도”. 「한국행정논집」, 16(3): 457-482.
- 안성민·최윤주. 2009. “주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로”. 「한국행정논집」, 21(4): 1369-1397.
- 연합뉴스. 2013. 제주주민자치연대 “내년 제주도 예산 선거용”. (2013.11.25.)
- 양영철·민기 외. 2008. 「제주특별자치도의 이해」. 대영문화사.
- 이원희. 2002. “참여적 지방재정 운영방향”. 「한국지방재정논집」, 8(2): 1-28.
- 제주도. 2013. 「2013~2017 제주특별자치도 재정진단」. 제주도 재정진단 T/F.
- Edbon, Carol & Aimee Franklin. 2006. Citizen Participation in Budgeting Theory. *Public Administration Review*, 66(3): 437-447.
- Wampler, Brian. 2007. *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Pennsylvania State University Press. University Park, PA. U.S.A.



## 세션 2\_성신관 110호

▣ 사 회: 염명배(충남대)

▣ 논문1: 국토개발정책의 변천과 지방정부의 대응:  
황해경제자유구역사례를 중심으로 ..... 85  
발표: 이민정(충남발전연구원)  
토론: 김성순(단국대)

▣ 논문2: 산업분류별 패널자료를 활용한 지역간 산업생산의  
인과관계 분석 ..... 105  
발표: 오병기(전남발전연구원)  
토론: 성효용(성신여대)



# 국토개발정책의 변천과 지방정부의 대응:

## 황해경제자유구역 사례를 중심으로\*

이민정(충남발전연구원)

### I. 서 론

김대중 정부부터 시작된 「경제자유구역 사업」과 이명박 정부부터 시작된 「광역경제권 개발사업」은 대표적인 산업중심의 국토개발정책이다. 광역경제권 개발사업은 이명박 정부에서 이전 정부의 균형발전 정책의 한계와 비효율성 극복을 위해 추진한 사업이나, 현 정부에 들어 “지역행복생활권”으로 폐지·변경이 논의되고 있다. 한편, 경제자유구역(이하, FEZ) 사업은 2002년부터 추진되고 있으나, FEZ 지정 남발과 외자유치 실적 미비로 그 실효성이 문제시 되면서도 계속적으로 구역설치가 진행되고 있다. 시간적 차이를 두고 시작된 사업들이나, ‘지역산업의 성장을 통한 국토개발’이라는 공통된 목표를 갖고 있다고 할 수 있다.

이러한 산업중심의 국토개발정책은 1997년 경제위기를 극복하는 과정에서 강조된 ‘성과에 기반한 효율성과 능률성’의 산물이다. 정부정책에서 시장의 경영기법이 도입되고, 경제적 성과를 극대화하는 것이 최우선시 되면서, 산업은 정책의 중심에 놓이게 되었다. 이러한 산업중심의 정부정책은 국토개발전략에도 적용되어, 외국인투자 유치, 정부지원 지역성장산업을 통한 지역경제 성장 등이 국토균형개발의 주요정책으로 채택되었다.(김혜천, 2011; 이양수, 2007)

하지만 한편으로, 이러한 산업중심의 국토개발정책은 다음과 같은 문제점을 노정하고 있다 (김봉환, 2013).

- ① 정책환경의 변화로 인한 산업중심의 정책효율성 감소
- ② 산업관련부처가 국토개발정책을 주도함으로 인한 사업중복·과잉 및 전문성 부족
- ③ 산업기반을 통한 새로운 지역 개발로 인한, 기존지역 문제발생. 또다른 지역간 불균형 야기

즉, 산업을 국토개발의 중심에 두고, 고용, 매출, 외국인투자 유치액 등을 목표로 추진하고 있으나, 추진개시로부터 약10년이 지난 지금, 성적은 기대이하이고, 국토의 유기체적 성격을

\* 본고는 2013년12월1일 일본지역경제학회 제25회 전국대회에서 발표한 내용을 수정·보완한 것임.

경시한 산업정책 중심의 개발은 기준도심 공동화와 같은 문제를 노정시키고 있다.

본고에서는 상기의 사례로 FEZ 사업, 특히 황해경제자유구역(이하 황해FEZ)을 중심으로 다루고자 한다. FEZ란 규제완화를 통해 기업활동의 자유를 보장하고 외국인투자를 적극적으로 유치하기 위해 조성하는 경제특구(Special Economy Zone)의 일종이며<sup>1)</sup>, 목적은 외국인투자기업의 경영환경 및 생활환경 개선을 위해 산업·상업·물류·주거단지가 조화된 복합개발을 통해 국제 비즈니스 도시를 만드는 것이다. 사례분석 대상인 황해FEZ는, 아산만을 둘러싸고 경기도와 충남도가 공동으로 설치한 FEZ이다. 2개 지자체가 함께 운영하는 동 FEZ는 동북아 물류허브 건설이라는 목표 하에 상생(win-win)과 시너지효과를 노렸으나, 지정으로부터 5년이 경과한 지금, 동 FEZ는 실적부진과 주민민원으로 인해 존립자체에 대한 논의가 이루어지고 있고, FEZ 안에서도 특히 충남도 관할은 폐지가 논의되고 있는 실정이다.

이와 같은 배경 하에 필자가 본고를 통해 밝히고자 하는 질문은 다음과 같다.

- ① 경제자유구역이 지역경제 활성화에 도움을 주는가?
- ② 동북아 물류허브 건설을 목표로 하는 FEZ의 기본방향은 동북아 전체 위치 상에서 적절한가?
- ③ FEZ 개발사업의 실제적 주체는 중앙정부인가 지자체인가?

나아가, 아직도 SOC, 국토개발사업에 예산의 많은 부분을 할당하고 있는 우리나라 예산분배의 문제점 지적 및 국토개발의 패러다임 쉬프트를 의식한 새로운 예산배분 필요성을 제시하는데 본 연구의 목적이 있다.

1) 특구의 명칭, 목적, 기능 등에 대해 국가별로 조금씩 상이점은 있으나, 일정한 공간적 범위에서 행해지는 경제활동에 대해 예외적인 조치를 허용해주는 특별지역이라는 점에서는 공통적이다. 정태옥(2013)은 우리나라가 굳이 ‘경제자유구역(Free Economy Zone)’이라는 표현을 채택한 데에서, ① 규제완화를 통한 기업활동의 자유보장 ② 외국인투자 유치의 목적을 읽을 수 있다고 해석했다. 더불어, 국내에는 FEZ와 성격이 조금씩 상이한 경제특구들이 이미 존재한다. 그 비교는 <각주 표1>과 같이 정리할 수 있다.

〈각주 표 1〉 경제특구의 유형별 특징비교

구분	성격	근거
경제자유구역	외투기업의 경영환경과 외국인 정주여건 개선을 위해 지정, 개발	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률
외국인투자지역	외투자가 투자를 희망하는 지역을 관련위원회 심의를 거쳐 지정(先외투유치 後지정)	외국인투자촉진법
자유무역지역	대외무역법, 관세법 등 관계법률에 대한 특례, 지원으로 자유로운 제조, 물류, 무역활동 보장	자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률
국제자유도시	사람, 상품, 자본의 국제적 이동과 기업활동편의를 최대한 보장하는 국가적 특례지역(무비자, 무관세, 외환송금 자유보장)	제주도특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법

자료)

## II. 선행연구

(추후 정리)

## III. 경제자유구역 소개

### 1. 설립배경

IMF 경제위기 속에서 대통령에 당선된 김대중 대통령의 최대임무는 외자유치였다. 경제자유구역이 김대중 정부에 들어와 본격적으로 논의된 것은, 특구방식이 적극적 외자유치에 도움이 된다는 점과 동북아지역이 세계3대 교역권(EU, 북미, 동북아)의 하나로 부상하는 시대적 상황 하에 주변국(특히 중국)과의 경쟁전략의 필요성 때문이었다.

FEZ의 설립목표는, 대내외적 목표로 나누어 다음과 같이 정리할 수 있다. 대내적 목표로,

- ① 국내외 투자진작을 통한 일자리 창출과 경제활성화(2020년까지 1,196조원 생산유발, 237만명 고용유발효과)
- ② 국내기준의 국제적 조화를 통한 경제선진화 달성을 21세기 성장원동력 창출 대외적 목표로,
- ① 국제사회에서 선진 통상국가로서의 위상정립
- ② 동북아 네트워킹의 중심지 조성을 들 수 있다(재정경제부, 2005).

### 2. 추진체계 및 현황

FEZ는 「경제자유구역의 지정과 운영에 관한 법률」, 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 법률」, 「외국인 투자 촉진법」 등에 관련되어 운영된다. 「경제자유구역의 지정과 운영에 관한 법률」에서 FEZ는 「외국인 투자기업의 경영환경과 외국인 생활여건을 개선하기 위해 조성된 지역(제2조 1항)」으로 정의된다. 시도지사의 신청을 받아 외국인투자 유치 및 정주가능성, 지역경제의 파급효과, 국제공항·항만 및 교통망 등 기반시설, 부지확보 등을 고려하여 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐 산업통상자원부 장관이 지정한다(제4조 1항)

기타 법률에서는 경제자유구역에 설립하는 외국교육기관에 대한 특례조항(「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제22조), 외국인 투자 편의제공을 위한 각종 규정을 통해,

- ① 제조·물류·관광업 등의 영위가 가능하도록 산업지와 배후부지 등의 인프라를 갖춘 산업 단지 조성
- ② 고급인력을 유치할 수 있는 정주여건 마련 및 지원
- ③ 특히 외국인의 정주환경 개선을 위한 각종 서비스 시설 정비 및 외국기업에 대한 혜택 제공 등을 가능케 하고 있다.

2012년12월 일부개정된 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」에 따르면 FEZ 지정 시에는

- ① 충분한 국내외기업의 입주수요 확보
- ② 외국인 정주환경의 확보 또는 연계 가능
- ③ FEZ 개발에 필요한 부지 및 광역교통망·정보통신망·용수·전력 등 기반시설 확보 가능
- ④ FEZ 개발의 경제성
- ⑤ 지자체의 재정부담, 민간자본 유치방안 등 자금조달계획의 실현가능성 등을 갖추도록 되어 있고, FEZ 개발계획에는

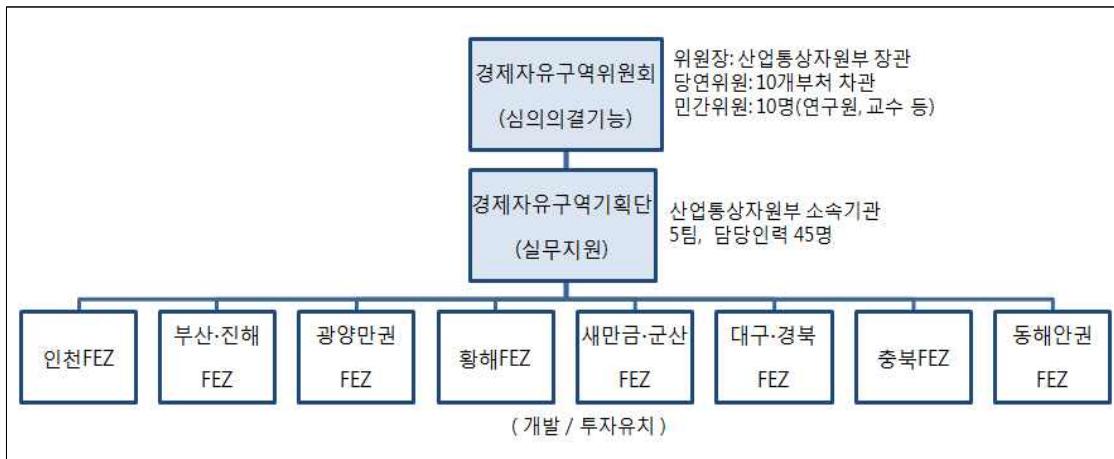
  - ① 개발사업의 시행방법
  - ② 재원조달방법
  - ③ 토지이용계획 및 주요기반시설계획
  - ④ 인구수용계획 및 주거시설 조성계획
  - ⑤ 교통처리계획
  - ⑥ 산업유치계획
  - ⑦ 보건의료·교육·복지시설 설치계획
  - ⑧ 환경보전계획
  - ⑨ 외국인 투자유치 및 정주를 위한 환경조성계획
  - ⑩ 개발이익의 재투자에 관한 사항 등을 포함해야 한다.

FEZ의 조직구조는 중앙정부-지자체의 2원화로 되어 있다(그림2 참조). 중앙정부는 경제자유구역 위원회(심의의결기능 담당)와 경제자유구역 기획단(실무지원 담당)으로 구성되어 있고, 지자체는 각 FEZ의 경제자유구역청으로 구성되어 있다.

각지역 경제자유구역청은, 2003년에 최초로 인천, 부산·진해, 광양만권 3곳이 지정되었고, 2008년에 황해, 대구·경북, 새만금·군산의 3곳이 추가지정, 2013년에 충북, 동해안 2곳이 추가지정 되어 총 8개의 FEZ가 운영중이다(그림 1 참조). 8개 구역청 중, 3개(인천, 새만금·군

산, 충북)는 시도 출장소이고, 나머지는 복수 지자체 조합으로 구성되어 있다. 각 FEZ의 현황은 <표 1>에 정리되어 있다.

〈그림 1〉 경제자유구역 조직도



출처) 한국개발연구원(2010)에 수정가필

〈표 1〉 전국 경제자유구역의 현황

	인천	부산·진해	광양만권	황해	대구·경북	새만금	충북	동해안권
위치	인천 (연수구·중구·서구)	부산(강서구) 경남(창원시)	전남 (여수·순천·광양) 경남(하동)	충남(아산·당진) 경기(평택)	대구, 경북(경산·영천·구 미·포항)	전북 (군산·부안)	충북 (청원·청주)	강원 (강릉·동해)
면적	169.5㎢	83.1㎢	83.7㎢	14.9㎢	30.0㎢	49.3㎢	9.1㎢	8.3㎢
지정일	2003년8월	2003년10월	2003년10월	2008년4월	2008년4월	2008년4월	2012년4월	2013년2월
완료	2020년	2020년	2020년	2025년	2020년	2030년	2020년	2024년
사업비	26조5930억원	8조4406억원	13조5473억원	7조4458억원	4조6078억원	5조3017억원	1조9942억원	1조3075억원
운영 형태	인천광역시 출장소	지자체조합 (부산·경남)	지자체조합 (전남, 경남)	지자체조합 (경기, 충남)	지자체조합 (대구·경북)	전라북도 출장소		
구상	<ul style="list-style-type: none"> <li>•다국적기업, 아태본부 및 국제업무 거점</li> <li>•고도지식기반산업 집적</li> <li>•국제 비즈니스센터 조성</li> <li>•국제공항, 물류레저관광</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•부산신항 거점 물류·국제업무</li> <li>•첨단부품소재 및 R&amp;D</li> <li>•여가, 휴양, 레저</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•국제물류 생산기반</li> <li>•정밀화학, 신소재 등 서남권 생산거점 육성</li> <li>•위락 관광기능 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•철강산업 연계 클러스터</li> <li>•미래형 자동차산업, 첨단물류 유통</li> <li>•한중일 글로벌 중소기업 특화단지</li> <li>•한중 교류 특화단지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•서비스(교육, 의료, 게임, 패션디자인, SW, R&amp;D)</li> <li>•제조(IT, 응복합, 부품소재, 그린에너지)</li> <li>•한국관광</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•제조(자동차, 항공, 조선, 기계, 부품)</li> <li>•환경친화산업(신재생에너지, 바이오, 관광)</li> <li>•한국관광</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•BT·IT, 첨단업종, 의료 연구 개발 기관, 임상시험용 의약품 및 의료기기</li> <li>•항공물류, 항공정비</li> <li>•자동차 전장 부품, 바이오휴양</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•첨단소재산업, 물류·비즈니스 산업</li> <li>•의료관광, 해양관광 등 명품관광산업</li> <li>•비철금속산업, 초경량첨단부품소재산업단지</li> <li>•주거·교육·의료·문화 등 정주환경</li> </ul>
기타						군산 폐청		

자료) 각 FEZ 홈페이지, 이창길(2011)

FEZ 사업비의 재원조달에 관해서는 이전부터 우려의 목소리가 많았다. <표 2>에서 볼 수 있듯이 민간의 분담비율이 너무 높게 책정되어 있기 때문이다. 특히, 후술할 황해FEZ의 경우

민간 의존률이 2번째로 높아, ‘성과에 기반한 효율성 중시’의 국토개발정책의 대표적 케이스라고 할 수 있다.

〈표 2〉 경제자유구역의 사업비 분담구조

(단위: %)

구분	인천	부산·진해	광양만권	황해	대구·경북	새만금·군산	충북	동해안권
중앙	6	26	42	8.2	11	8.5	8.4	7.3
지자체	27	33	28	6	26	9.0	2.7	23.2
민간	67	41	30	85.8	63	82.5	88.9	69.5

자료) 산업통상자원부(2008) 제25차 경제자유구역위원회 보도자료

산업통상자원부(2012) 제52차 경제자유구역위원회 보도자료

황해FEZ의 자료는 황해FEZ HP

그러나 실시계획의 추진상황은 그리 좋지 않다. 지난 10년간의 개발진척도는 53%로, 목표치보다 10% 낮은 수치이다(한국정책TV 2013년 7월4일). 〈표 3〉에서 볼 수 있듯이 인천, 부산·진해을 제외하면 대부분의 FEZ가 전체 사업지구 중 실시계획 미수립지구의 비율이 절반을 넘고 있으며, 황해FEZ와 동해안권 FEZ의 경우는 전(全)지구가 실시계획을 수립하지 못한 채 있다.

정부는 향후 10년동안 82조원을 추가로 투입하여 추진을 계속할 예정이나, 2014년 8월까지 개발사업자를 지정하지 못한 지구에 대해서는 지정해제 등 구조조정을 병행한다. 후술할 황해FEZ의 경우, 지정으로부터 이미 5년이상 경과한 시점에서 전(全)지구 실시계획 미수립의 상황이 지속되고 있는 바, 전술의 방침 하에서는 존립이 불투명하다.

〈표 3〉 경제자유구역 실시계획 미수립지구 현황

FEZ	단위개발 사업지구	개발추진현황		
		실시계획 미수립지구	개발진행중	개발완료
인천	27	9	11	7
부산·진해	20	7	7	6
광양만권	23	11	8	4
대구·경북	10	4	5	1
새만금·군산	6	5	1	-
황해	4	4	-	-
동해안권	4	4	-	-
충북	4	2	1	1
계	98	46	33	19

자료) 산업통상자원부

FEZ 지정을 검토할 때, 청사진은 항상 밝다. 가장 최근인 2012년에 지정된 충북FEZ와 동해안권FEZ의 경우, 충북FEZ는 2020년까지 9만명의 인구유입과 4조2천억원의 경제적 파급 효과 발생을 예상했고, 동해안권FEZ는 2023년까지 관광개발효과까지 20조원의 경제적 파급 효과를 낼 것으로 분석했다. 그러나 최초지정으로부터 10년이 경과하는 기(既)지정 FEZ의 성과로 볼 때, 이런 전망은 회의적이다. 더욱이 성과의 절반 이상이 인천FEZ에 편중되어 있어, FEZ 실적의 양극화가 나타나고 있는 것을 알 수 있다(표 4참조). 이는 국내 상황에서 보면, 국내 최대공항인 인천공항을 배후에 가지고, 수도권에 입지한 인천FEZ의 인프라적 조건으로 그 공을 돌릴 수 있겠지만, 시야를 동북아까지 넓혀 생각했을 때, 국내 모든 FEZ들의 존립필요성 자체에 대해 재고의 필요성을 느끼게 된다.

〈표 4〉 FEZ별 외국인투자유치액 달성을 및 입주기업수

(단위: 억불, 개)

구 분	합계	인천	부산진해	광양만	대구경북	황해	새만금	동해안	충북	
외투 금액	'03~'22 목표액(A)	268.52	114	48.5	25.0	10.9	2.2	32.3	8.9	26.42
	'03~'13.8 실적(B)	86.8	49.3	12.5	8.5	10.3	-	6.2	-	-
	달성을 (B/A%)	28.9	43.2	25.8	8.5	94.5	-	19.2	-	-
	실적비중 (%)	100	56.8	14.4	9.8	11.9	-	7.1	-	-
입주 외투기업수		164	50	58	39	1	-	16	-	-

출처) 국정감사 보도자료(2013.10.18)

주) 외투금액은 FDI 신고금액을 기준으로 작성

상기의 우려는, 성과미달로 인한 구역지정해제 사례 속출이 증명하고 있다. <표 5>과 같이 대부분의 해제사유는 구역 지정시 면밀한 검토 부족으로 인한 이유와 사업성 결여로 인한 사업자 부재(혹은 포기)에 기인하고 있다고 되어 있으나, 근본적인 문제는 좁은 국토에 FEZ의 지정남발로 인한 각 FEZ의 특징·장점의 상실이고 더욱 근본적으로는 중국·대만·싱가폴 등 경제특구의 우수사례국이 인접해 있는 동북아 내에서의 입지에서 한국의 FEZ만이 갖고 있는 특징과 장점에 한계가 있다는 점일 것이다.

〈표 5〉 경제자유구역 지정해제 사례

구역	단위지구명	해제/지정면적(km <sup>2</sup> )	해제사유
인천	영종도 계획미수립지	11.8 / 18.7	보상비 과다, 사업성결여
	인천공항	28.12 / 58.388	순수공항면적
부산진해	계획미수립지	19.4 / 43.2	개발제한구역
	마천	1.88 / 1.88	도로관통
	보배북측	0.478 / 0.478	산지지역
	가주지구	0.839 / 0.839	사업성 미흡
광양만	선월	1.88 / 3.70	구릉지역
	신대덕례	2.82 / 13.76	산지, 문화재지구
	여수공항	2.314 / 2.314	사업타당성 결여
대구경북	성서5차산단	1.46 / 1.46	중복지정
	대구혁신도시	3.18 / 4.2	중복지정
	수성의료지구	0.58 / 1.79	사업성 미흡
새만금·군산	군산배후단지	16.6 / 16.6	과다지정, 중복
	군산2국가산단지구	17.4 / 17.4	새만금경제청 폐지
황해	지곡·향남지구	8.849 / 8.849	사업성 미흡
	한중지구	1.86 / 1.86	사업성 미흡

자료) 정책브리핑, 산업통상자원부 보도자료

### 3. 각종 제도소개

이에 정부에서는 FEZ내에 입주하는 (외국)기업에게 <표 6> 및 <표 7>과 같은 투자 인센티브를 제공하여 기업유치에 힘쓰고 있다. 외투기업에게는 세금감면 외에도, 수도권규제 배제, 의무적 고용 배제, 무급휴가 허용 등, 각종 규제를 완화해 주고 있다. 외국인 정주환경 조성을 위한 각종 특례-외국교육기관, 의료기관 설립허용, 입주외국교육·연구기관에 대해 건축비, 초기운영비 등 재정지원 등을 지원한다.

사업시행은 경제자유구역청으로부터 사업시행자 지정을 받아, 외국인 개인 또는 법인, 재단 등의 자격을 가지면 가능하다.

〈표 6〉 경제자유구역의 투자 인센티브

인센티브		주요내용
조세감면	관세	5년간 100%
	국세 (법인세, 소득세)	3년간 100%, 2년간 50% 감면 5년간 100%, 2년간 50% 감면
	지방세	취득세: 15년간 100% 재산세: 10년간 100%, 3년간 50%
입지지원	임대	국공유지에 대해 50년 이내 임대가능
	임대료 감면	전액감면, 75%감면, 50% 감면
	매각	(국공유재산) 조성원가 매각, 수의계약으로 가능
보조금 지원	입지 보조금	정상적 분양가와 계약서 등 분양가의 차액에 한하여 지원
	시설 보조금	30억원 이상 시설의 신·증설 시, 30억원 초과 설비 금액의 2% 범위내에서 기업당 2억원까지 지원
	교육훈련 보조금	내국인 20명이상 신규고용 시 6개월 범위안에서 1인당 50만원 까지 지원
	고용 보조금	외투기업 신설 경우
	유치실적 보상	소속 공무원 또는 업무협약 체결한 민간인
	기업이전 보조금	전년도 매출액 400억원 이상
	자금지원	국내기업과 동등한 금융지원 받음

출처) 정태옥(2013)

〈표 7〉 경제자유구역의 외국인투자 인센티브

구분	인센티브	주요내용	관련법령
기업하기 좋은 투자조건 제공	조세 감면	조건 •제조업(1천만불 이상) •관광업(1천만불 이상) •물류업(5백만불 이상) •의료업(5백만불 이상) •개발사업자(3천만불 이상 또는 외투비율 50% 이상으로 총사업비 5억불 이상)	경자법 제16조① 조특법 제121조의 2
		대상 •법인·소득세(국세) 및 취득·등록·재산세(지방세): 3년간 100%, 2년간 50% *지방세는 지자체조례에 따라 최장15년간 가능 •관세: 5년간 100%	
		7년형 감면 (09.1.1 조특법 개정으로 조세감면혜택 확대) •제조업(3천만불 이상), 관광업(2천만불 이상), 물류업(1천만불 이상), R&D(2백만불 이상&석사급연구원 10인 이상 상시고용)인 경우 - FEZ위원회의 심의 의결을 거쳐 - 감면기간을 5년간 100%, 2년간 50%로 확대적용	
	입지 지원	임대 •국공유지에 대해 50년간(이후 50년 범위내에서 갱신가능) 임대가능 •임대료는 부지가액의 10/1,000 수준	경자법 제16조 ②,④
		임대료 감면 •지자체 조례 등에 따라 50~100% 감면가능	

	매입	•(국공유재산) 수의계약 및 조성원가로 매입가능	경자법 제17조 ⑤
현금 지원	조건	•외투비율이 30%이상인 국내 외투기업으로 •고도기술 수반 및 부품·소재제조와 관련하여 공장 등을 신증설하는 경우, •1천만불 이상 투자, R&D시설을 신증설하는 경우로 석사 급연구원 10인이상 상시고용	외촉법 제14조의 2
	지원액	•협상을 통해 결정(최소 FDI의 5%이상 지원)	
기반시설지원		•FEZ내 기반시설에 대한 국고 우선지원 (건설비용의 50%이내에서 재정지원)	경자법 제18조
노동규제 완화		•장애인 등 의무고용 배제, 파견근로자 기간 및 대상업무 규제 배제, 무급휴가 허용 등	경자법 제17조
외환거래 자유		•1만불 범위내에서 무신고 외환거래 허용	경자법 제21조
행정지원		•원스톱 행정지원(경제자유구역청, PM지정) •외투기업 요청시 외국어공문서 서비스 제공	경자법 제27조의 2 경자법 제20조
외국인 친화적인 정주환경 제공	우수한 교육환경	•외국교육기관(초중고 및 대학)설립 및 운영허용 *FEZ 및 제주특별자치도 내에만 가능 •입주외국교육·연구기관에 대해 건축비, 초기운영비 등 재정지원 •외국교육연구기관특별법 제정으로 각종 규제완화 *초중고 내국인학생 입학허용(재학생 30%이내)	경자법 제22조
	안전한 의료환경	•외국의료기관 설립 및 운영허용 *FEZ 및 제주특별자치도 내에만 가능 •의료기관의 부대사업 특례규정	경자법 제23조
	쾌적한 주거환경	•입주 외투기업 종사자에 대한 특별분양 가능 -FEZ 내 민영주택 건설시, 건설량의 10%이내 *외투기업종사자: 기업, 병원, 약국, 학교 및 국제기구 종 사자	주택공급에 관한 규칙 제19조④
	기타	•유선방송의 외국방송채널수 확대구성 운용 •외국인전용 카지노 설립	경자법 제24조 경자법 제23조의 3
효율적 운영 시스템 제공	경제자유구역 위원회	•전중앙부처 장관 및 민간전문가로 구성되어, 신속한 의 사결정이 가능한 협의체 운영	경자법 제25조
	경제자유구역청	•투자상담부터 사후관리까지 원스톱 서비스 제공	경자법 제27조의 2
	공·항만관리 전문기관	•인천공항공사(인천FEZ), 부산항만공사(부산FEZ), 한국컨 테이너 부두공단(광양FEZ) 등 전문기관이 최종의 물류시 스템 제공	

출처) 정태옥(2013)

<표 7>은 경제자유구역의 외국인투자 인센티브를 정리한 내용이다. 외투기업 유치가 FEZ 성공여부의 핵심이므로, 지자체는 외투기업 유치를 위해 각종 인센티브를 제공하고 있다. 그

러나 이 목표달성을 위해 경자유구역법에서는, 각종 노동규제 완화(제 17조), 산업평화의 유지를 위한 노동자의 단체행동권 제한(제19조), 법인세·소득세·관세·취득세·등록면허세 및 재산세 등의 조세 감면(제15조 ①), 환경규제에 대해 환경개선 부담금 감면 (제 15조 ②) 등을 허락하고 있다. 특히 환경오염문제처럼 지역에 있어 큰 부담으로 작용할 수 있는 사항에 대해서도 규제를 풀어주고 있어, 조세징수권과 각종 규제에서 자유로운 과연 FEZ가 ‘지역’과 ‘지역경제’에 끼치는 영향에 대한 해석에는 이견의 여지가 있다<sup>2)</sup>.

〈표 8〉 경제자유구역 내 지방세 감면 현황

FEZ	취득세·등록세	재산세
인천	15년간 100%	10년간 100% 이후 3년간 50%
부산·진해	15년간 100%	7년간 100% 이후 3년간 50%
광양만권	15년간 100%	15년간 100%
황해	15년간 100%	15년간 100%
대구·경북	수성의료지구	10년간 50%
	신서지구	
	국제패션지구	10년간 100% 이후 3년간 50%
	국제문화산업지구	
	대구테크노폴리스	10년간 100% 이후 3년간 50%
	포항융합산업지구	
	구미디지털산업지구	10년간 100% 이후 5년간 50%
	경산학원연구지구	15년간 100%
	영천첨단사업지구	7년간 100% 이후 3년간 50%
	하이테크파크지구	
새만금·금산	15년간 100%	15년간 100%
충북	15년간 100%	15년간 100%
동해안권	15년간 100%	15년간 100%

자료) 인터넷 자료 및 전화문의

2) 외국인투자유치 달성을 위해 가장 좋은 인천FEZ가 입지한 인천광역시가 광역지자체 중 가장 부채가 많고, 여기에는 외투기업에 대한 지방세 감면액이 상당한 영향을 끼쳤다는 해석도 있다. 한 자료에 의하면, 2003년~2012년까지 동 시의 외투기업에 대한 지방세 감면액은 7,917억원으로 추산되나, 이는 동 시 자체부채 2조 8022억원의 28.3%에 해당하는 금액이다.  
(국정감사 보도자료(2013년10월18일))

〈표 9〉 외국인투자기업의 지방세 감면내역

(단위: 백만원/2012년말 누적액)

구 분	취득세·등록세(시·도세)	재산세(시·군·구세)
인 천	599,405	192,280
부산진해	97,877	20,536
광양만권	40,590	2,364
대구경북	-	-
새만금군산	66,374	16,904
황 해	-	-
합 계	804,246	232,084

출처) 국정감사 보도자료(2013.10.18)

더불어 국내에는 이미 FEZ와 유사한 특구가 다수 존재하여, 지자체들은 각종 인센티브를 제공하며 기업유치에 힘쓰고 있다. <표 10>에서 보듯 FEZ는 유사특구 중에서도 단연 다양하고 강도 높은 인센티브를 제공하고 있음을 알 수 있다.

〈표 10〉 국내 유사특구와의 인센티브 제도 비교

구분	개발지원		입주기업 지원				
	기반시설 국고지원	정주여건 (복합개발)	조세감면			입지지원 (저가임대)	규제특례 (경영/노동)
			법인세 소득세	관세	지방세		
FEZ	○	◎	外 ○	外 ○	外 ○	外 ○	外 ○
산업단지	◎	×	×	×	内外 ○	×	×
외국인투자지역	◎	×	外 ○	外 ○	外 ○	外 ○	外 △
자유무역지역	×	×	外 ○	外 ○	外 ○	外 ○	内外 △
기업도시	○	◎	内外 ○	×	内外 ○	内外 ○	外 ○
세종시	◎	◎	内外 ○	×	内外 ○	×	×
연구개발특구	×	○	内外 ○	×	内外 ○	内外 ○	×

주1) 인센티브 적용대상: 内外-국내외 기업, 外-외투기업에만

인센티브 수준: ◎매우높음 ○중간수준 △낮은수준 ×인센티브 없음

주2) 외국인정주여건(교육·의료)특례는 FEZ, 기업도시, 연구개발특구에만 있음.

출처) 조강주(2012)

FEZ의 10년간 개발 진척도는 53%로 당초 목표치보다 10% 가량 낮은 수치이다. 이에 정부는 본격적인 투자환경 조성을 위한 「경제자유구역 제1차 기본계획(2013~2022)」을 마련하

여(2013년 7월), 2022년까지 82조원을 투입하고, 총 200억달러 규모의 외국인투자를 이끌어내겠다는 계획을 세웠다. 또한 동년 8월에는 FEZ 특별법 시행령 개정을 통해, 개발이익 재투자율 완화(25~50%→25%) 등, FEZ 개발촉진을 위한 제도를 신설했다.

하지만, 전술과 같이, FEZ개발을 통해 지자체가 달성하고자 하는 목적과 FEZ 개발을 통해 지역이 얻을 수 있는 이익에 대해 재고가 필요한 시점이다.

## IV. 사례소개: 황해경제자유구역

### 1. 경위

황해FEZ 개발사업은 반도체와 바이오기술, 자동차, 철강산업 분야의 국제적인 첨단 클러스터 구축을 목표로, 충남 당진 송악, 아산 인주, 서산 지곡, 경기 평택 포승, 화성 향남 등 5개 지구 5505만m<sup>2</sup>에 총사업비 7조4458억 원을 투입하여, 2008년~2025년 개발 계획으로 추진되어 왔다. 사업비 4조 7,615억원(충남 2조 6017억원, 경기 2조 1598억원) 총면적 약 55km<sup>2</sup>로 추진된 동 FEZ는 축소와 지구 지정해제를 거쳐 현재는 13.8km<sup>2</sup>로 추진되고 있다. 게다가 <표 11>의 사업경과에서 보듯, 황해FEZ의 충남권역은 사실상 폐지가 예상되고 있다<sup>3)</sup>.

2025년까지 총7조4458억원(충남도 3조1079억원, 경기도 4조3379억원) 투입, 이 중 6조 9204억원을 민자 및 외자로 유치한다는 계획으로 야심차게 시작했던 동 FEZ의 실패원인은 무엇일까. 우리나라의 산업중심형 국토개발의 대표사업인 FEZ 개발사업이 추진된지 약 10년 이 경과한 지금의 시점에서 FEZ 사업의 다각적 검토는, 우리나라 지역개발정책과 지방자치제의 현주소를 점검하게 위해 필요한 작업이라 생각된다.

3) 2013년11월말일까지 사업자 선정이 불발되면, 일몰제에 의해 지구지정 해제

〈그림 2〉 황해경제자유지구역 위치 및 개발기본방향



자료) 황해경제자유지구청 HP

〈표 11〉 황해FEZ 사업비 분담내역

(단위: 억원)

지구명	계	중앙	지자체	민자·외자
송악지구	18,993	1,200	320	17,473
인주지구	7,024	600	600	5,824
포승지구	포승지구	8,458	794	6,870
	현덕지구	6,604	770	5,064
합계	41,079 (100%)	3,364 (8.2%)	2,484 (6%)	35,231 (85.8%)

출처) 황해FEZ HP

당초 황해FEZ는 정부가 UAE의 두바이, 중국의 상해, 상가포르와 경쟁할 수 있는 글로벌 경제특구 개발 및 대(對)중국 수출기지를 조성하겠다는 목표로 추진해왔다. 2007년, 정부의 FEZ 추가지정 계획이 나오자 전국의 지자체들이 뛰어들었으나, 충남도와 경기도가 함께 황해FEZ의 입지적 당위성과 추진계획을 어필하여 선정되었다<sup>4)</sup>. 2025년까지 3단계의 사업을 통해 황해FEZ에 따른 경제적 효과가, 전국적으로 총 54조4,330억원의 생산유발 효과와 18조 5,810억원의 부가가치 유발, 총 33만5,756명의 고용유발을 추산했고, 충남에는 총 13조3,280억원의 생산유발효과, 3조9,420억원의 부가가치 유발효과가 발생되고, 고용창출 효과는 6만 7,122명으로 추산되어 지역경제 활성화에 큰 기여를 할 것으로 전망했다<sup>5)</sup>.

4) 실제로는 개발수요가 없어 타당성결여가 문제시 되었으나, 정치적 고려에 따라 부문별하게 구역 지정이 이뤄졌다는 평가도 있다.

그러나 2008년 1단계 사업이 시작되자 사업추진 의향을 보였던 기업들이 중도포기하는 사례가 속출했고, 여기에 미국발 경제쇼크에 의한 불황 등 대외적 악재가 겹치면서 공정률 0%라는 부진한 성적을 내고 만다. 여기에 2011년 LH가 사업포기 의사를 밝히면서 본격적인 쇠퇴의 길로 접어들게 된다.

〈표 12〉 황해경제자유구역(충남권역) 진행과정

일자	내용
2005.1.27	경기·충남 兩道간 상생발전협약 체결
2006. 4.20	황해FEZ 지정신청
2007.12.21	황해경제자유구역 지정
2008.1.1	황해경제자유구역청 당진시 설치 합의
2008.1.9	황해FEZ 성공적 추진을 위한 경기·충남 협약체결
2008.4.20	황해경제자유구역 지정 권역인 당진시 송악면, 석문면 일원의 2532만 9130m <sup>2</sup> 일체개발행위 제한
2008.5.6	인주지구 945만m <sup>2</sup> 경제자유구역 지정
2008.7.22	황해경제자유구역청 개청
2010. 6.29	사업시행자 당진테크노폴리스 최대주주 한화 사업포기
2011.4.18	황해경제자유구역 포승·인주지구 사업시행자 LH 사업포기
2011. 6.30	지식경제부(現 산업통상자원부)에 황해경제자유구역 조기개발을 위한 추진방안 제출 • 개발계획 변경안 내용: -공원녹지비율(송악 28.7%·인주 30.9%)을 20%로 축소 -기반시설공사 국비 지원 -충남개발공사가 참여하고 민간사업자가 주도하는 민관 SPC 구성 등
2011.7.3	황해경제자유구역 서산 지곡지구 해제
2011.9.5	황해경제자유구역 개발면적 예정규모의 30%로 축소 • 주민 의견수렴과 해당 지자체 협의를 거쳐 -개발 가능성 없는 향남(5.3km <sup>2</sup> ) 및 지곡(3.5km <sup>2</sup> )지구는 지정해제. -포승(20.1km <sup>2</sup> →5.8km <sup>2</sup> ), 인주(13.0km <sup>2</sup> →4.0km <sup>2</sup> ), 송악(13.0km <sup>2</sup> →6.0km <sup>2</sup> )지구면적은 대폭 축소 • 산업통상부 경제자유구역 구조조정 추진계획 -인주지구 : 황해청 평가위원회의 예비사업시행자 자격미달 평가
2011.12.8	지식경제부(現 산업통상자원부) 개발면적 축소조정 고시
2013.8.20	한중지구(경기도) 지구해제 고시
2013.11	황해경제자유구역 송악지구 사실상 해제 수순

자료) 황해FEZ HP 및 신문기사

## 2. 실패원인분석 -거버넌스 측면

### 1) 현황

경제자유구역은 도시개발 중심으로 계획이 이루어지고 있는 점과 FEZ의 자율성 부족 등

5) 충남도정뉴스 2007년12월25일

이 지속적으로 문제제기 되어 왔다. 특히 FEZ의 자율성 부족과 애매한 거버넌스 구조에서 FEZ를 둘러싼 갈등은 쉽게 예상할 수 있다. FEZ 외투기업에게는 세제감면과 자금지원이 이루어지고, 사업시행과 관련하여 각종 규제완화의 인센티브가 제공되며, 기반시설 설치에는 중앙과 지자체의 재정지원이 이루어지도록 하는 계획 하에 사업이 추진되나, 전술한 이유 때문에 중앙정부와 지자체의 역할 중복 및 이해관계 갈등이 일어나기 쉬운 구조이기 때문이다.(신춘수 2009)

조강주(2012)는 <표 13>와 같이 FEZ의 개발계획과 사업권한 부처를 정리하여, 사업에 직간접적으로 관련되는 기관이 다수인 상황에서 FEZ 사업추진 중심기관의 불명확은 관계기관 간 업무중복과 혼선발생의 가능성을 내포한다고 지적한다. 즉, FEZ 사업이 중앙정부(경제자유구역위원회) 주도사업인지, 지자체(경제자유구역청) 주도사업인지가 애매하고, 경제자유구역청이 기획기구인지 행정처리기구인지의 역할도 불분명하다. 하지만, 일선 경제자유구역청들은 사업에 따라 중앙주무부처와 보고·협의를 거치는 업무부담을 갖고 있다. 반면, 경제자유구역위원회는 기능이 불분명하고 절차적 기능만 담당하고 있다.(이창길 2010)

〈표 13〉 경제자유구역 개발계획 및 사업권한

구분		권한
개발계획	토지이용계획, 인구수용계획, 교통처리계획, 산업유치계획, 산업단지 개발 등	국토교통부
	보건의료·교육·복지시설 설치계획	보건복지부
	환경보전계획	환경부
사업시행	사업시행자 지정 및 취소관리, 실시계획 승인	시·도지사
	입주 외국인투자기업의 근로자대우	고용노동부
	외국교육기관 승인	교육부
	외국의료기관 및 외국인 전용약국	보건복지부
	외국인전용 카지노업 허가	문화체육관광부

출처) 조강주(2012)

FEZ의 조직과 입지 지자체, FEZ내 관련조직의 관계를 보면(그림 3 참조) 각 요소들이 내포하고 있는 갈등요인을 예상할 수 있다.

첫째, 중앙-지자체의 관계에서 본 갈등요인이다. 경제자유구역위원회에는 중앙정부 각 부처의 이해관계가 병존하나, 반면, 지자체는 FEZ가 지역개발사업의 의미를 갖기 때문에 지역발전, 지역경제 활성화의 목적이 강하다. 때문에 카지노 설립 등의 사업에 대해, 중앙정부와 지자체의 이해관계가 대립되는 상황이 발생하기도 한다<sup>6)</sup>.

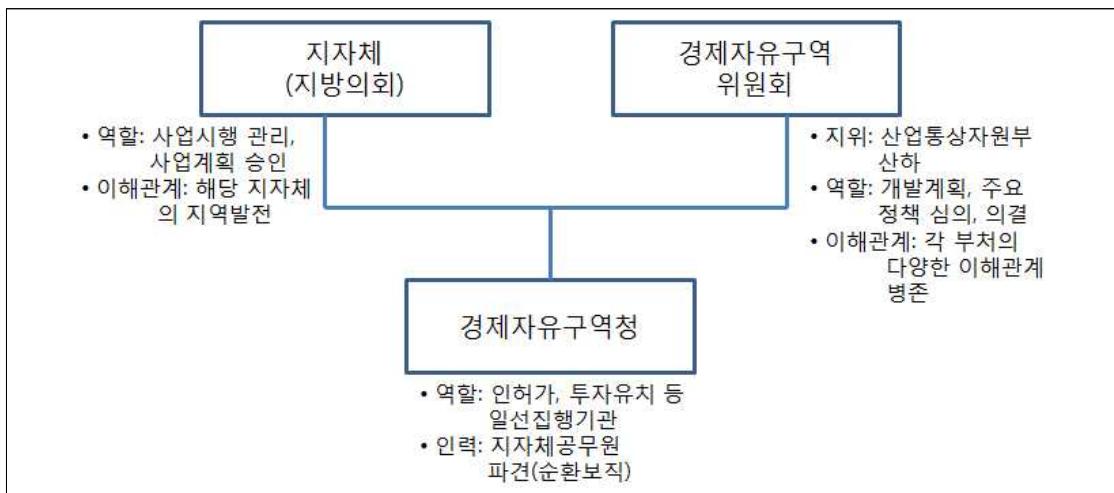
둘째, FEZ 실무자의 소속기관-실제 실무기관의 관계에서 본 갈등요인이다. 집행기관인 경

6) 인천FEZ의 외국인전용 카지노 설립을 둘러싼 인천시와 문체부 간의 갈등을 예로 들 수 있다(중앙일보 2013.4.12)

제자유구역청은 해당지자체의 공무원이 순환보직 형태로 파견되기 때문에 해당 지자체에 대한 충성심이 강하다. 그러나 동시에 FEZ 사업이 국가사업의 성격도 지니기 때문에 외국인 투자유치 등 주요업무를 중앙정부와 협의해야 하는 등, 중앙-지방의 사이에서 사무를 처리해야 한다. 또한, 주요의사기관인 경제자유구역위원회는 산업통상자원부 산하의 위원회로 지위가 낮기 때문에 타 중앙부처와의 협의에서 업무처리가 어렵고, 기간도 오래 소요된다.

셋째, 경제자유구역청의 실무와 임무의 갭(Gap)에서 오는 갈등이다. 예를 들어, 경제자유구역장은 개발, 행정, 투자유치의 업무를 수행해야 하나, 각 업무에 있어 역량발휘의 한계가 다르다. 행정에 있어서는 각종 민원처리를 수행하나, 개발에 관해서는 지자체 단체장의 영향력이 더 강하여 청장의 권한은 제한적이다. 투자유치에 있어서도 인허가 권한이 없어, 역량 발휘는 거의 힘들다. 때문에 FEZ의 설립취지와는 달리, 실질적으로는 현장관리형 행정업무에 치중되게 된다.

〈그림 3〉 경제자유구역의 관련조직 및 기능



출처) 조강주(2012)

〈표 14〉 황해FEZ 연도별 재원분담 내역

(단위: 천원)

구 분	계	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
계	23,133,668	3,549,923	6,245,057	5,734,300	4,060,000	2,252,452	1,291,936
국고보조금 (비율)	3,450,184 (14.9%)	391,343 (11.0%)	785,057 (12.6%)	734,300 (12.8%)	560,000 (13.8%)	420,000 (18.6%)	559,484
양도 분담금	소계 (비율)	19,683,484 (85.1%)	3,158,580 (89.0%)	5,460,000 (87.4%)	5,000,000 (87.2%)	3,500,000 (86.2%)	1,832,452 (81.4%)
	경기	9,609,290	1,579,290	2,730,000	2,500,000	1,750,000	800,000
	충남	10,074,194	1,579,290	2,730,000	2,500,000	1,750,000	1,032,452

자료) 황해FEZ 내부자료

주) 충남도는 2012년부터 청사임차료 232,452원 추가부담

<표 14>는 황해FEZ의 재원분담 내역을 정리한 표이다. FEZ의 재원분담에서 경기·충남 양도에서 내는 재원이 황해FEZ 전체 재원의 80% 이상을 차지하고 있음을 알 수 있다.

## 2) 대안

FEZ를 둘러싼 관계조직들의 거버넌스 구조에서, FEZ를 관리하는 지자체의 역량강화를 위해 인·허가권한을 이양하는 것이 검토될 수 있다. 현재 FEZ의 구조 하에서는 개발 및 각종 사업을 위한 지자체의 인·허가 규제권한이 미약하다. 이는 FEZ의 개발과 경제적 성과를 제약하는 중요요인이라 할 수 있다. FEZ의 경우, 지자체의 지역경제활성화를 목적으로 설립·운영되는 바, 그 성과가 지역경제 및 지역주민의 생활과 밀접한 연관을 갖고 있음에도 불구하고, 현 체제 하에서는 중앙정부의 권한이 월등히 큰 것이 적절한 것일까. ‘성과주의적’ 국토개발 정책으로 추진된 것이라면, 지방정부에게 권한과 재량을 이양하고, 스스로 관리 감독하도록 하고, 성과에 따라 중앙이 상별을 내리는 것이 동 정책의 본래 취지에 적합할 것이다.

그러나 지방정부의 자치능력에 관계없이 모든 지방정부에게 권한을 획일적으로 이양하는 것은 분권의 본질에서도 벗어나고 분권의 이점을 살리는 것과도 맞지 않는다. 지방정부간 경쟁과 자율적 협력을 통해 국가경쟁력이 제고되기 위해서는 제도적 장치가 필요하다. FEZ 운영의 경우, 지방정부의 자치능력과 정책의지 등을 고려하여 그 이양의 정도(자율권 및 재량권 등)를 달리하는 ‘차등적 분권제도’ 도입도 고려할 가치가 있다. 하혜수(2004)는 차등적 분권의 실익은 정책의 성과 지역주민의 서비스질 향상, 국가 전체적인 경쟁력 제고 측면에서도 바람직하다고 주장한다.

차등적 분권을 통한 FEZ 운영이 가능해진다면, 기존 행정제도에서 중앙정부가 획일적으로 해결하기 힘들었던 각 FEZ 입지지역의 특수한 문제를 지역이 스스로의 판단으로 해결할 수 있는 기회가 늘어날 것이다. 또한 역량있는 지방정부가 중앙정부의 간섭과 통제로부터 자유롭게 지역의 독창적 서비스를 제공할 수 있는 기회 또한 늘어날 수 있을 것이다.

하지만 이러한 재정분권을 위해서는 자주재원확충이 필요하다. 외투기업 유치가 목표인 FEZ의 경우, 법인세와 소득세가 국세인 현상황 하에, 지자체의 FEZ 운영노력 주체와 그 성과 수혜 주체가 불일치한다는 모순이 있다. 이는 국세인 법인세와 소득세의 일부를 지방법인세와 지방소득세 전환을 통해 자주재원확충이 뒷받침되어야 한다.

## V. 소 결

중국의 경제특구가 외자유치를 통한 중국경제의 고도성장에 절대적으로 기여했고, 아시아

에 대한 외자유치의 절반이상을 흡수하여 중국 경제성장의 동력을 확보했다는 데 자극을 받아, IMF 경제위기 속에서 당선된 김대중 정부는 FEZ 설립을 통해 중국에 대응하고 동북아시아의 물류기지로서 적극적 외자유치를 도모할 것을 논의한다.

그러나 최초설립 이후 약 10년이 경과한 FEZ 운영의 성적표는 그리 좋지 못하다. 가장 큰 이유로는 FEZ 개발전략이 국가 균형전략에 기반하여 추진된 관계로 실효성이 약하다는 점을 지적할 수 있다.

경기개발연구원 이수행(2008)은 FEZ 운영의 문제점으로 다음 내용을 지적했다.

- ① 국제적 수준인 3억  $m^2$  이상에 비해 규모가 작고, 배후도시가 취약
- ② 국제공항 및 국제항만 주변의 물류중심형 개발전략으로 말미암아, 산업단지와의 연계성이 부족하여 경쟁력이 저하
- ③ 각종 토지이용규제와 지방분권의 미흡으로 개발주체의 추진역량이 미흡

본고에서는 황해FEZ의 사례를 중심으로 FEZ사업 운영의 애로점을 분석했다. 황해 FEZ의 실적부진은, 크게는, 동북아시아에 있어 한국 FEZ의 비교우위 미약부터, 국내 FEZ 지정 남발로 인한 황해FEZ의 비교우위 저하, 특히 전술의 ③에서 지적하고 있듯이, 지방분권 미흡으로 인한 개발주체 추진역량의 문제 등에 기인한다고 할 수 있다.

본고를 통해 필자가 풀고자 하는 질문은 다음의 3가지였다.

- ① 경제자유구역이 지역경제 활성화에 도움을 주는가?
- ② 동북아 물류허브 건설을 목표로 하는 FEZ의 기본방향은 동북아 전체 위치 상에서 적절한가?
- ③ FEZ 개발사업의 실제적 주체는 중앙정부인가 지자체인가?

사례를 통해, 지자체들이 경제자유구역에의 외투기업 유치를 위해 실시하는 각종 조세감면, 보조금 지급과 규제완화 등의 인센티브는, 기업의 고용창출을 통한 지역경제 활성화로 연결될 수 있으나, 동시에 그것이 부메랑처럼 돌아와 지자체 재정을 압박하는 양날의 검처럼 작용할 우려를 제시했다.

또한 FEZ 사업의 실질적 주체에 대한 의문을 풀어가면서, 복잡하게 얹혀있는 FEZ 관련조직들의 거버넌스 문제를 지적했다. 가장 큰 문제는 경제자유구역청장의 권한 미약으로, 이를 FEZ의 차등적 분권제도 도입과, 이를 지지할 수 있는 재원으로, 지방법인제를 제안했다.

FEZ 지정남발에 대한 우려의 목소리가 끊이지 않는 가운데, 작년에 2개의 FEZ가 신설 지정되었고, 정부는 기본계획을 제정하여, 2022년까지 82조원 투입을 통해 200억달러 규모의 외국인투자를 이끌어내겠다는 야심찬 계획 하에 추진하고 있다. 그러나 본 사례의 황해FEZ

로부터 알 수 있듯이, 현 제도 하에서는 FEZ의 애매한 거버넌스 구조 상, FEZ 운영에 가장 큰 역할을 하는 지자체의 역량발휘와 자주적 계획 운영이 힘들다. 성과주의기반의 대표적 국토정책인 FEZ 사업에 있어 역량있는 지자체가 성과를 낼 수 있게 하기 위해서는 지방분권 강화와 이를 위한 재원 뒷받침이 불가결하다.

## 참고문헌

金澤史男

재정경제부. (2005). 「경제자유구역 운영현황과 개선방안」.

경기개발연구원 이수행(2008) 「경기만 지역의 경제자유구역 지정방안」『CEO Report』

조강주(2012)

김혜천 (2011)

이양수(2007)

한국개발연구원(2010)

정태옥(2013)

이창길(2011)

하혜수(2004)

# 산업분류별 패널자료를 활용한 지역간 산업생산의 인과관계 분석

오병기(전남발전연구원)

## I. 서 론

역대 정부는 행정구역을 경계로 하는 산업육성정책과 공간정책을 추진해 왔으며, 지난 정부의 5+2 광역경제권 발전계획도 이러한 정책에 기반하고 있다. 그러나 도로교통과 정보통신 환경이 비약적으로 개선된 현대경제에서는 더 이상 이러한 지역적 구분이 필요 없어질지도 모른다. 실상 물적·인적 자본의 이동은 행정구역과 상관없는 경제권역 혹은 생활권과 더 밀접하게 관련 있다.

박근혜정부는 과거와 다르게 행정구역에 구애받지 않는 새로운 생활권과 산업권을 설정하려고 시도하고 있다. 이에 따라 지역발전계획과 산업육성계획도 수정이 필여하며, 산업통상자원부를 중심으로 한 정부부처와 자치단체들은 이런 움직임에 따라 새로운 산업육성계획을 수립하고 있는 중이다.

본고는 이런 관점에서 우리나라의 지역간 산업적 연관관계가 어떠한 모습을 보이는지 분석하였다. 이를 위해 16개 광역자치단체의 지역내총생산(GRDP)을 산업별로 구분한 후, 이를 다시 패널자료로 구축한 후 한 지역과 다른 지역 사이에 어떠한 이동성이 있었는지 패널-VECM 분석으로 살펴보았다.

이를 통해 실제로 우리나라에서는 지역 사이에 어떠한 경제적 연관관계가 나타나고 있는지 추적함으로써, 특정 지역의 산업생산 증가가 그 지역에서만 머무르는지 아니면 다른 지역에 영향을 주는지 알아보았다. 또한 어떤 지역에서 더 많은 유출효과를 보이고, 어떤 지역에서 더 많은 유입효과를 보이는지 알아봄으로써 지역간 사회경제적 차이가 나타나는지도 분석해, 국가나 자치단체 차원의 산업육성정책에 대한 시사점을 제시하도록 한다.

## II. 이론과 선행연구

### 1. 지역간 경제적 교류에 대한 이론

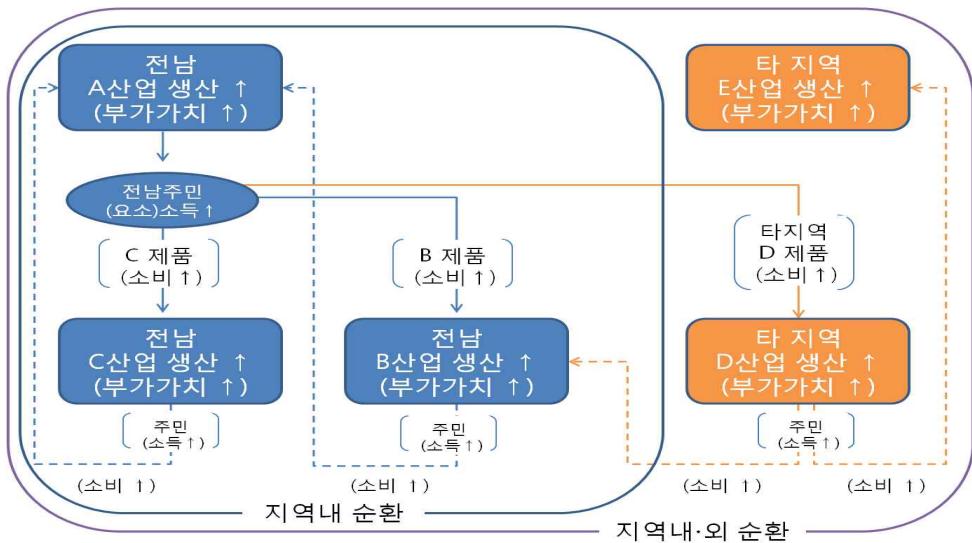
노동과 자본의 이동성은 국가 간보다 지역 간에 더욱 높게 나타나며, 이에 따라 지역경제 사이에는 산업생산, 소득, 재정 측면에서 순환적 인과관계가 존재하게 된다. 본고에서는 이 중에서 지역간 산업생산의 상호작용만을 대상으로 논하고자 한다. 이하에서는 이를 단순화하여 설명한다. 설명의 편의를 위해 전남과 인근 지역 등 두 개의 지역경제만 존재한다고 가정하고, 전남에는 세 개의 산업만 존재한다고 하자.

먼저 단일 지역 내 순환과정을 보면, 국민경제의 순환과정처럼 생산물시장과 생산요소시장이 존재하며, 각 산업별로 이러한 순환과정이 작동하고 있다. 가령 전남의 A산업에서 생산이 증가하게 되면, 이로 인해 A산업에 고용된 요소에 요소가격 지불 총액이 증가하게 된다. 이로 인해 요소공급자(지역주민)의 소득이 증가하게 되고, 소득이 증가한 요소공급자는 생산물 시장에서 A, B, C산업의 생산물을 더 많이 구입하게 된다. 이런 순환과정을 통해 지역경제가 성장하게 된다.<sup>1)</sup> 한편 전남주민의 소득이 증가할 때 타 지역에서 생산된 제품의 소비 또한 증가하게 된다. 즉 타 지역 D산업의 생산물에 대한 소비가 증가할 수 있고, 이것이 다시 전남 지역의 B산업 생산물의 소비 증가로 이어질 수 있다. 결국 전남 경제는 타 지역경제와 순환적 인과관계를 가지고 있으며, 이것을 단순화하여 정리한 것이 <그림 1>이다. 즉, 전남 지역의 생산 증가로 인해 ① “전남 지역의 소득 증가 → 전남 내 소비 증가”를 유발하는 지역 내 순환과정, ② “전남 지역의 소득 증가 → 타 지역 제품 소비 증가 → 타 지역 생산 증가”라는 유출효과가 존재한다. 그리고 ③ “전남 지역경제 → 타 지역경제 → 전남 지역경제”로 이어지는 반향효과 혹은 유입효과 또한 존재하게 되어, 이를 종합적으로 고려한다면 연관된 지역 사이에서는 다양한 소득의 유출(외부)효과와 반향효과, 유입효과가 혼재하고 있음을 알 수 있다.<sup>2)</sup>

1) 물론 이 과정에서 중앙정부와 지방자치단체의 재정활동이 개입하게 되며, 그로 인해 추가적 성장동력이 창출되기도 한다. 본고에서는 이 과정을 생략했으나, 자세한 내용은 오병기(2010a; 2010b; 2010c) 등을 참조.

2) 이상의 내용은 오병기(2010c) 참조.

〈그림 1〉 지역경제 사이의 순환과정 사례



자료: 오병기. (2010c).

## 2. 선행연구

지역경제와 관련하여 다양한 논의가 있을 수 있지만, 본고와 관련하여 논의한다면 지역경제의 성장 동인이 무엇인지, 그리고 지방정부의 역할을 통해 과연 지역경제를 성장시킬 수 있는지를 분석할 수 있을 것이다. 지역경제의 성장과 관련되어서는 거시 생산함수를 바탕으로 다양한 선행연구가 진행되었다. 가령 Barro(1990)나 Barro and Sala-i-Martin(1995)이 대표적이며, 한국에서는 김성태(2000), 김명수(1998), 오병기(2001) 등이 이 모형을 바탕으로 지역경제의 성장에 대해 연구한 바 있다.

한편 지역경제에서 일정한 역할을 담당하고 있는 지방정부(지방자치단체)의 경제적 행동이 지역경제에 어떠한 영향을 주는지에 대해서도 많은 논의가 있었다. 앞서 설명한 생산함수에 명시적으로 정부부문을 포함하여 지방정부의 지출이 지역경제 성장에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 분석한 연구들이 대표적이다. 그리고 지역경제가 성장함에 따라 재정지출이 증가하는 바그너적 관계가 과연 존재하는지에 대한 연구도 진행되고 있다.

그런데 이러한 논의들은 대부분 지역경제의 개방성을 간과하고 있다. 특히 특정 국가 안의 지역 경제는 매우 높은 개방성을 가지고 있기 때문에, 한 지역에서 발생한 경제적·재정적 영향은 그 지역 안에 머무르지 않고 타 지역에까지 파급된다. 경제적으로는 앞서 설명한 것처럼 한 지역의 생산 증가에 따라 타 지역의 생산이 증가하거나, 타 지역 주민의 소득이 증가하는 상황이 발생할 수도 있다. 또한 한 지역의 지방정부(지방자치단체)가 정부지출을 증가시킬 경우, 이것은 타 지역으로 편익이 파급되는 외부효과를 가져올 수도 있다. 따라서 지역경제를 논할 때, 개방성을 전제한 후 이러한 효과를 명시적으로 감안할 필요가 있다. 그런데 이러한

지역경제의 개방성과 지역경제 사이의 교류에 대한 연구는 그다지 많지 않은 실정이다.

여러 지역 사이에 소득 및 생산이 유출·유입되는 효과를 분석한 선행연구는 박경(2011)에 잘 정리되어 있다. 비도시지역에서는 생산된 소득보다 지출된 소득이 많지만 도시지역은 그 반대이거나 (김종일, 2008), 타 지역에 소재한 기업이 분공장(branch plant)을 설립함에 따라 지역 생산 소득이 유출되는 사례(Phelps et al., 2003; 宮本憲一 외, 1990), 혹은 지역 기업들과 분공장들의 협업이 종가해 지역 내로 소득이 유입되는 사례(Young et al., 1994; Cooke et al., 1995) 등이 제시되었다.

한국에서 지역경제의 성과나 지방재정지출이 타 지역으로 유출·유입되는 효과를 분석한 연구는 그다지 많지 않은 실정이다. 효율적인 지방세 부과를 위해 지역경제와 지방세간의 관계를 통계적으로 분석한 연구로서 신창호(1995), 박병희(2002), 김정완(2003; 2004) 등이 있는데, 이들 연구는 지역경제의 성과나 지방재정지출의 유출입효과를 정확히 측정하기 보다는 지역내총생산 등 지역경제의 수준을 대변하는 변수와 지방재정 사이에 괴리가 존재함을 보이면서, 이러한 괴리를 줄이기 위한 다양한 정책 수단에 초점을 맞추고 있다. 한편 오병기(2010a)는 특별시 및 광역시 등 대도시 사이에 다양한 소득 유출입효과와 지방세출의 외부효과가 존재함을 보였고, 오병기(2010b)에서는 타 자치단체의 세출을 지역생산함수에 명시적으로 포함한 패널분석에서 그러한 외부효과가 긍정적임을 보였다.

### III. 분석방법 및 기초분석

#### 1. 분석방법 및 자료

본고는 지역 산업간 연관관계 혹은 유출(유입)효과 분석을 위해 패널자료를 새롭게 구축하였다. 먼저 16개 자치단체의 GRDP를 네 개의 유형으로 분류하였다.

우리나라 지역경제에서 중요한 역할을 하는 산업군은 농림어업, 광업 및 제조업, 건설업, 기타 3차산업으로 나눌 수 있을 것이다. 농림어업의 경우, 2011년에 2.7%의 비중만을 차지하고 있을 뿐이지만 아직도 많은 지역에서는 농림어업 종사자 비중이 20~30%를 차지하고 있으며 대표적 1차산업이기 때문에 따로 분류하였다. 광업은 1차산업이지만 제조업과 매우 밀접한 관련이 있어, 광업과 제조업의 합계를 하나의 산업군으로 분류했으며, 2011년 현재 광업·제조업 비중은 32.3%에 이르고 있다. 한편 건설업은 서비스산업 중에서 독특한 위치를 차지하고 있으며, 연간 10% 안팎의 비중을 보이고 있어, 3차산업 중에서도 따로 분류하였고, 그 외의 3차산업은 모두 하나의 부류로 묶었다.

이에 따라 본 연구에서는 특정 지역의 GRDP를 농림어업, 광업·제조업, 건설업, 기타 3차

산업으로 분류해 하나의 패널자료를 구축하였고, 이러한 패널자료를 지역별로 구축한 후, 동태적 패널 분석으로 지역간 산업경제적 연관관계 유무를 파악하였다.

분석에 투입된 자료는 통계청에서 제공하는 경제활동별 지역내총생산 자료이며, 2005년 기준 불변가격 자료이다. 분석대상 기간은 1989년부터 2011년까지이며, 분석 대상 지역은 서울특별시, 경기도 등 16개 광역자치단체인데, 이 중에서 울산광역시의 경우 분석대상 기간 동안 관측치가 충분하지 않아 경상남도와 통합하였다.

분석에는 EViews 6.0을 활용하였고, 분석된 자료를 시각화할 때는 NetMiner 4를 활용하였다.

## 2. 단위근 검정

일반적인 시계열 분석에서는 먼저 단위근 검정 및 공적분 검정 등 기초분석을 선행하여 안정적인 시계열 변수만을 선정한 후, 본격적인 계량분석에 들어간다. 따라서 먼저 모든 패널 변수에 대해 수준변수와 1차차분변수의 단위근 검정을 시행하였다.

패널 자료에 대한 단위근 검정 방법은 Levin et al.(2002), Breitung(2000), Im et al.(2003), ADF와 PP검정을 이용한 Fisher형 검정(Maddala and Wu, 1999), Choi(2001), Hadri(1999) 등이 있다. 이들 검정 방법이 “패널 단위근 검정”이라는 동일 명칭으로 불리는 이유는, 이론적으로 단일 계열이 아닌 다수의 계열에 대한 단위근 검정을 패널 자료 구조에 적용하였기 때문이다. 이에 따라 시계열 관점, 그룹 관점, 통합 관점에서 다수 계열 구조에 대한 검정을 시행할 수 있다. 패널 단위근 검정은 단일 계열에 대한 검정과 유사하지만 완전히 동일하지는 않다.

〈표 1〉 패널 단위근 검정 결과(일부 제시)

	수준변수					1차차분변수			
	귀무가설	공통단위근	개별단위근			공통단위근	개별단위근		
			LLC-t	IPS-W	ADF-F $\chi^2$		IPS-W	ADF-F $\chi^2$	PP-F $\chi^2$
부산	검정법	LLC-t	-4.287	-1.414	22.525	58.392	-6.348	-5.816	58.773
	통계량								73.944
충북	확률	0.000	0.079	0.069	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
	통계량	-5.079	-2.433	28.008	53.508	-8.766	-8.348	84.126	87.400
충남	확률	0.000	0.008	0.014	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
	통계량	-1.161	1.309	15.996	29.080	-9.260	-8.644	89.905	105.671
대구	확률	0.123	0.905	0.314	0.010	0.000	0.000	0.000	0.000
	통계량	-4.230	-2.412	29.494	53.825	-8.601	-8.050	81.689	82.258
대전	확률	0.000	0.008	0.009	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
	통계량	-5.210	-3.609	42.325	191.664	-8.784	-8.196	85.217	119.494
강원	확률	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
	통계량	-3.872	-0.279	14.773	29.740	-10.518	-10.198	103.923	133.598
	확률	0.000	0.390	0.394	0.008	0.000	0.000	0.000	0.000

주: ① LLC는 Levin, Lin & Chu, IPS는 Im, Pesaran & Shin, ADF-F는 ADF-Fisher, PP-F는 PP-Fisher임.

② 음영(bold)으로 표시한 수치는 패널 단위근이 존재한다는 귀무가설이 5% 유의수준에서 기각된 경우임.

패널 단위근 검정 결과, 부산, 충북, 강원, 인천, 제주는 5% 유의수준을 기준으로 할 경우, 수준 변수에서 패널 단위근의 존재를 부인할 수 없었다. 한편 1차차분변수의 경우, 모든 지역에서 패널 단위근이 존재하지 않는 것으로 나타났다. 따라서 패널공적분검정을 수행한 후, 수준변수를 활용하여 그랜저인과관계를 분석할 것인지 아니면 패널-VECM에 기초하여 그랜저인과관계를 분석할 것인지 결정하도록 한다.

### 3. 패널공적분검정

패널 공적분 검정으로는 Pedroni(1999; 2004)와 Kao(1999), Fisher형 검정(Maddala and Wu, 1999) 등이 있다. 이 중에서 Pedroni와 Kao의 패널 공적분 검정은 Engle-Granger(1987)의 이단계 공적분 검정법에 기초한 것이고, Fisher형 검정법은 요한슨 공적분 검정법에 기초한 것이다.

그런데 패널 공적분 검정법으로는 시계열의 요한슨 공적분 검정법처럼 우월한 것으로 인정받는 공적분 검정법이 정해지지 않고 있기에, 본고는 각 패널 공적분 검정법을 모두 시행하고 그 통계량들을 감안하여 종합적으로 패널 변수 사이의 공적분 관계를 판단하고자 한다.

<표 3>과 <표 4>는 패널공적분 검정 결과, 패널공적분 벡터가 충분한 것으로 판단한 관계만을 요약 제시한 것이다. 여기서 제시하지 않은 지역 사이에는 충분한 패널공적분 벡터가 존재하지 않았다. 분석 결과, 총 60개의 사례에서 패널공적분 관계가 성립하였기 때문에 이들 지역에 대해서는 패널-VECM 분석 후, 추가적으로 그랜저인과관계를 분석하여 단기 인과관계를 살펴보고, 공적분방정식의 통계적 유의성을 살펴봄으로써 장기 인과관계를 동시에 살펴보도록 한다.

〈표 2〉 패널공적분 검정 결과(일부 제시)

	통계량	확률								
	경남 경북		경남 경기		경남 인천		경남 제주		경남 전남	
Pedroni	○		×		×		×		×	
Kao	-3.545	0.000	-2.648	0.004	-1.683	0.046	-2.257	0.012	-2.412	0.008
Johansen Fisher	37.850	0.001	30.150	0.007	36.730	0.001	30.340	0.007	37.690	0.001
	경북 경기		경북 인천		경북 제주		경북 전북		경북 전남	
Pedroni	×		×		×		○		×	
Kao	-3.114	0.001	-1.808	0.035	-2.324	0.010	-2.997	0.001	-3.412	0.000
Johansen Fisher	35.780	0.001	29.810	0.008	27.980	0.014	37.490	0.001	41.150	0.000
	경기 전북		인천 제주		제주 전북		제주 전남		전북 전남	
Pedroni	○		×		○		○		○	
Kao	-2.050	0.020	-3.820	0.000	-1.196	0.116	-1.927	0.027	-2.113	0.017
Johansen Fisher	23.820	0.048	29.200	0.010	25.820	0.027	38.110	0.001	35.320	0.001

## IV. 인과관계 분석

### 1. 그랜저 인과관계 분석의 이론 및 분석모형

본 연구에서는 지역간 산업경제적 연관관계를 분석하기 위해 Panel-VAR(Vector Auto Regression) 및 Panel-VECM(Vector Error Correction Model) 분석법, 그리고 그랜저 인과관계 분석법을 활용하였다. 본고의 계량분석 방법은 일반적 시계열 분석과 유사하지만, 패널 자료를 이용함으로써 시계열 및 횡단면 자료의 정보를 모두 활용하기 때문에 단일 시계열에 대한 분석보다 통계적 유의성 측면에서 좀 더 우위에 있다고 할 것이다.

본고의 분석 흐름은 ① 패널 단위근 검정으로 자료의 안정성 검증, ② 패널 공적분 검정으로 변수 사이에 동태적으로 안정적인 인과관계가 존재하는지 검증, ③ 패널 VAR 및 패널 VECM 분석(최적시차 도출), ④ 오차수정항에 대한 통계적 유의성 검증 및 패널 그랜저 인과관계 가설 검증 등으로 정리할 수 있다.

일반적인 그랜저 인과관계의 정의를 통한 분석은 선형예측만을 가정하고 있으나, 경우에 따라서 비선형이나 혹은 그와 유사한 선형변형을 통해서도 인과관계가 변질되지는 않는다. 가령  $X$ 와  $Y$ 라는 두 변수의 Panel VEC 모형은 다음과 같은 식으로 구성된다.

$$\Delta Y_{i,t} = \beta_0 + \sum_{j=1}^n \gamma_{i,j} \Delta Y_{i,t-j} + \sum_{j=1}^n \beta_{i,j} \Delta X_{i,t-j} + \lambda_1 EC_{i,t-1} + \epsilon_{i,t} \quad (1)$$

$$\Delta X_{i,t} = \alpha_0 + \sum_{j=1}^n \delta_{i,j} \Delta X_{i,t-j} + \sum_{j=1}^n \alpha_{i,j} \Delta Y_{i,t-j} + \lambda_2 EC_{i,t-1} + v_{i,t} \quad (2)$$

이들 식에서  $\beta_{i,j}$ 는  $X$ 의 과거변수가  $Y$ 의 그랜저 원인인지를 파악하는 계수이며,  $\alpha_{i,j}$ 는  $Y$ 의 과거변수가  $X$ 의 그랜저 원인인지를 파악하는 계수,  $EC$ 는 오차수정항이다.<sup>3)</sup> 따라서  $\beta_{i,1} = \beta_{i,2} = \dots = \beta_{i,n} = 0$ 이라는 결합가설이 기각되지 않고 채택된다면  $X$ 는  $Y$ 의 그랜저원인이 될 수 없다. 그러나 만약 동가설이 기각된다면  $X$ 는  $Y$ 의 그랜저원인이라 할 수 있다. 또한  $\alpha_{i,1} = \alpha_{i,2} = \dots = \alpha_{i,n} = 0$ 의 결합가설이 기각되지 않는다면  $Y$ 는  $X$ 의 그랜저원인이라 할 수 없다.<sup>4)</sup> 한편  $\lambda_1$  및  $\lambda_2$ 는 두 변수 사이에 장기 인과관계가 성립하는지를 나타낸다고 할 수 있다.

3) Panel-VAR 모형에 기초한 그랜저 인과관계 분석은 이와 유사하지만 차분변수가 아닌 수준변수를 투입하고, 오차수정항이 포함되지 않는다.

4) 그랜저 인과관계 검정은 분석에 포함되는 변수의 예측에 적합한 정보가 단지 변수들의 시계열 자료 속에만 포함되어 있다는 것을 가정하고 있다. 현실 경제에서는 시계열 자료에 포함될 수 있는 다양한 정보가 존재하기에 현재까지도 그랜저 인과관계 검정에서 상반된 결과가 도출되고 있기도 하다. 또한 그랜저 인과관계 검정이 항상 인과관계에 대한 증명을 할 수 있는 것은 아니라

## 2. 패널자료를 이용한 그랜저 인과관계 분석

먼저 오차수정항에 대한 t-통계량을 5% 유의수준에서 검정함으로써, 두 변수 사이에 장기 인과관계가 성립하는지 살펴보았다. 충분한 패널공적분 관계를 보이는 지역 사이에 대해서 VECM을 분석한 결과는 <표 5>에서부터 <표 7>까지 제시하였다. 분석 결과를 보면, 단방향의 장기인과관계는 23개 사례가 목격되었으며, 양방향의 장기인과관계는 29개 사례가 목격되었다.

한편 <표 8>과 <표 9>는 공적분관계가 있는 지역 사이에 VEC 모형을 바탕으로 그랜저 인과관계를 분석한 것이며, <표 10>은 공적분관계가 없으나 단위근이 존재하지 않는 지역 사이에 VAR 모형을 바탕으로 그랜저 인과관계를 분석한 것으로서 단기인과관계 유무를 나타내고 있다. VECM을 바탕으로 한 그랜저 인과관계 분석에서는 단방향의 인과관계가 18개, 양방향의 인과관계가 3개 목격되었으며, VAR 모형을 바탕으로 한 그랜저 인과관계 분석에서는 단방향 2개, 양방향 3개가 목격되었다.

<표 3> 패널변수 사이의 VECM 분석 결과(장기인과관계 :일부 제시)

독립변수	종속변수										
	대구	경북		대구	경기		대구	인천		대구	제주
EC	0.009	0.011	EC	0.003	0.035	EC	0.029	0.057	EC	0.001	0.003
(t값)	1.517	2.699	(t값)	0.248	3.512	(t값)	1.310	2.524	(t값)	0.543	1.784
대구		-0.005	대구		-0.067	대구		-0.086	대구		-0.008
(t값)		-0.073	(t값)		-1.056	(t값)		-0.852	(t값)		-0.128
경북	0.045		경기	0.182		인천	0.162		제주	0.105	
(t값)	0.345		(t값)	1.677		(t값)	1.691		(t값)	0.928	
	대구	전북		대구	전남		대구	서울		대전	강원
EC	0.007	0.008	EC	0.006	0.006	EC	-0.004	-0.016	EC	0.019	0.016
(t값)	2.042	3.102	(t값)	1.942	2.395	(t값)	-0.702	-3.234	(t값)	3.185	3.396
대구		-0.015	대구		0.084	대구		0.100	대전		0.021
(t값)		-0.230	(t값)		1.262	(t값)		1.510	(t값)		0.380
전북	0.078		전남	0.058		서울	0.313		강원	0.158	
(t값)	0.670		(t값)	0.545		(t값)	2.939		(t값)	1.543	
	대전	광주		대전	경남		대전	경북		대전	인천
EC	0.039	0.044	EC	0.014	0.008	EC	0.014	0.009	EC	0.021	0.045
(t값)	1.818	1.936	(t값)	2.137	1.474	(t값)	2.741	2.235	(t값)	1.497	2.742
대전		0.021	대전		0.089	대전		0.046	대전		0.012
(t값)		0.253	(t값)		1.649	(t값)		0.807	(t값)		0.149
광주	0.006		경남	0.286		경북	0.250		인천	0.230	
(t값)	0.065		(t값)	2.839		(t값)	2.320		(t값)	3.129	

주: EC는 오차수정항을 의미하며, 유의수준 5%에서 통계적으로 유의한 경우만 음영으로 표시함(t-통계량 임계치:  $\pm 1.658$ (자유도  $\geq 120$ ))

단지 영향력에 대한 방향성이나 시간상의 선후 관계만을 확인할 뿐이므로, 여러 변수를 포함한 회귀분석과 다른 결과가 도출되기도 한다(이홍재 외, 2005, 447-451). 본고는 이러한 그랜저 인과 관계의 한계를 감안하면서, 이하에서는 일반적인 연구에서와 같이 그 인과성에 대한 결과를 논리적 원인-결과의 관계로 해석할 것이다(주만수, 2000, 235).

〈표 4〉 VECM 패널 그랜저 인과관계 분석 결과(단기인과관계 : 일부 제시)

확률	0.602	0.360	0.001	0.782	0.005	0.099	0.895	0.049
	충북↔전북	전북↔충북	강원↔서울	서울↔강원	대전↔강원	강원↔대전	제주↔전북	전북↔제주
$\chi^2$ 통계량	0.075	0.419	1.024	3.235	2.380	0.144	1.256	0.384
확률	0.785	0.518	0.312	0.072	0.123	0.704	0.262	0.536
	충북↔전남	전남↔충북	광주↔경북	경북↔광주	대전↔광주	광주↔대전	제주↔전남	전남↔제주
$\chi^2$ 통계량	0.548	7.637	3.292	2.413	0.004	0.064	0.104	2.201
확률	0.459	0.006	0.070	0.120	0.948	0.801	0.747	0.138
	충남↔강원	강원↔충남	광주↔경기	경기↔광주	대전↔경남	경남↔대전	전북↔전남	전남↔전북
$\chi^2$ 통계량	0.272	0.838	11.928	0.076	8.063	2.719	0.017	3.873
확률	0.602	0.360	0.001	0.782	0.005	0.099	0.895	0.049

주: 음영표시는 5% 유의수준에서 통계적으로 유의한 경우임.

〈표 5〉 수준 변수 사이의 패널 그랜저 인과관계 검정 결과(VAR: 일부 제시)

	충북↔부산	부산↔충북	강원↔부산	부산↔강원
$\chi^2$ 통계량	9.907	7.099	8.239	14.100
확률	0.002	0.008	0.016	0.001
	인천↔부산	부산↔인천	제주↔부산	부산↔제주
$\chi^2$ 통계량	3.022	12.355	3.727	0.952
확률	0.082	0.000	0.054	0.329
	강원↔충북	충북↔강원	인천↔충북	충북↔인천
$\chi^2$ 통계량	2.929	1.828	9.554	7.669
확률	0.231	0.401	0.002	0.006

주: 음영표시는 5% 유의수준에서 통계적으로 유의한 경우임.

이상과 같은 분석 결과를 요약하자면, 장기인과관계에서는 양방향의 인과관계 사례가 더 많았지만, 단기인과관계에서는 단방향의 인과관계 사례가 더 많이 목격되었다. 즉, 한 지역에서 산업생산의 증가는 단기적으로 타 지역에 영향을 주어 일견 생산된 소득이 유출되는 것으로 보이기도 하지만, 중장기적으로는 다시 다른 지역의 생산 증가에 따라 다시 소득이 유입되는 관계를 확인할 수 있었다. 따라서 단기적 관점보다는 중장기적 관점에서 산업정책을 수립하고 행정적·재정적 지원을 하는 것이 광역적·국가적 관점에서 훨씬 효율적일 수 있다는 증거를 발견할 수 있었다.

한편 장단기 모두 인과관계가 있는 경우는 대구↔서울/광주/대전, 대전↔대구/인천/전남/경북, 충남↔경기, 광주↔충북, 전남↔전북, 경북↔충북/전북, 경남(울산)↔충북, 제주↔충북 등 14개 사례를 발견하였다. 따라서 이들 지역의 산업생산 사이에는 장단기에 모두 인과관계가 존재하여, 상당히 밀접한 연관관계가 있을 것으로 판단된다.

단기인과관계와 장기인과관계를 비교해 봄으로써 첫째, 단기인과관계보다 장기인과관계가

더욱 많고 복잡하다는 것을 알 수 있었다.

둘째, 지역간 거리나 인접지역 등 지리적 근접성과 지역경제간 연관관계의 빈도는 큰 상관관계를 보이지 않았다. 예를 들어 같은 동남권에 속하는 부산, 경남과 대경권에 속하는 대구, 경북 사이의 인과관계는 거의 드러나지 않았으며, 이러한 상황은 다른 광역경제권에서도 드러나고 있다. 따라서 지난 정부에서 설정했던 광역경제권은 경제적 연관성을 가지는 권역이 라기보다는 단지 역사적, 지리적 인접성에 근거하고 있을 뿐이라는 점을 간접적으로 알 수 있었다.

셋째, 장기와 단기인과관계 사이에는 일정한 상관관계를 찾을 수 없었다. 즉, 타 지역과 장기인과관계 빈도가 높은 지역이라해도 단기 인과관계의 빈도가 높게 나타나지는 않았다는 것이다. 이에 따라 장기인과관계와 단기인과관계는 서로 다른 요인에 따라 나타나는 것으로 추측되며, 그 원인에 대한 분석은 향후 연구과제로 남긴다.

## V. 정책적 시사점과 결론

본고는 지역의 산업생산이 서로 어떠한 인과관계를 가지는지 알아보기 위해 패널자료를 활용해 동태적으로 분석하였다. 분석 결과, 매우 다양한 장·단기인과관계를 확인할 수 있었는데, 특히 장기인과관계를 더 많이 발견할 수 있었다.

이상과 같은 분석 결과, 한 지역의 산업생산과 경제만을 고려하는 정책은 재고가 필요한 것을 알 수 있다. 즉, 특정 지역의 특정 산업 성장은 그 지역뿐만 아니라 다른 지역까지 파급 되기 때문에, 이러한 일련의 과정을 고려한다면 실제 경제권역을 분석한 연후에 거시적이고 광역적 관점의 정책을 수립하고 추진해 나가야 할 것이다.

본고의 분석결과처럼 한 지역의 소득 증가에 따라 영향을 받는 다른 지역이 많은 것으로 나타난다면, 정부나 자치단체의 재정운용도 이를 충분히 반영해야 하며, 자치단체 사이의 협력과 연계가 무엇보다 중요하게 될 것이다. 즉, 자치단체가 관할구역에만 집중하는 현재의 재정운용을 벗어나 상호 교류관계에 있는 타 지역과 공동으로 재정계획을 세우고 세출을 집행한다면 지역경제 상호간 상승적 순환과정을 가져올 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 국가통계포털. <http://kosis.nso.go.kr/>.
- 김명수. (1998). 공공투자와 지역경제성장. 『경제학연구』, 46(3): 279-295.
- 김성태. (2000). 한국 지방공공자본의 지역경제 성과분석. 『재정논집』, 14(2): 99-123.
- 김정완. (2003). 지역생산의 역외 유출입에 관한 연구. 『재정연구』, 9(2): 53-73.
- \_\_\_\_\_. (2004). 지역생산의 역외 유출입에 따른 세원 조정방안: 부가가치세의 공동세원화. 『한국지방재정논집』 9(2): 51-76.
- 김종일. (2008). 지역경제력 격차에 관한 연구. 고영선 편. 『지역개발정책의 방향과 전략』. KDI.
- 박경. (2011). 우리나라 지역 간 소득의 역외 유출 현상 - 충남을 중심으로. 『공간과 사회』, 38: 83-113.
- 박병희. (2002). 지역경제력과 지방세수입 간의 관계에 대한 연구. 『재정논집』, 16(2): 119-137.
- 송일호·정우수. (2002). 『계량경제실증분석』. 서울: 삼영사.
- 신창호. (1995). 지방공공재 서비스의 지역간 유출효과와 지방정부간의 조정방안. 『지방자치연구』, 7(1): 115-134.
- 오병기. (2001). 지방재정지출과 지역경제성장에 관한 연구. 고려대학교 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_. (2008). 광역경제권의 경제변수 및 재정변수 사이의 인과관계 분석. 『한국지방재정논집』, 13(1): 93-123.
- \_\_\_\_\_. (2010a). 대도시지역 소득 유출효과와 세출 외부효과 분석. 『한국지방재정논집』, 15(1): 1-26.
- \_\_\_\_\_. (2010b). 시계열분석과 패널분석을 통한 지역간 소득 유출효과 및 세출 외부효과 분석. 『지방행정연구』, 24(3): 91-117.
- \_\_\_\_\_. (2010c). 전남과 타 시·도간 소득 유출·유입효과 분석. 『녹색전남』, 66: 104-119.
- 이홍재·박재석·송동진·임경원. (2005). 『EViews를 이용한 금융경제 시계열분석』. 서울: 경문사.
- 전도일. (2000). 『지역경제학의 이해』. 서울: 교우사.
- 주만수. (2000). 정부 소비지출 및 투자지출과 국민소득의 인과관계 분석. 『재정논집』, 14(2): 229-263.
- 宮本憲一·横田茂·中村剛治郎 編. (1990). 『地域經濟學』. 有斐閣.
- Barro, R.J. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, 98(5): S103-S125.
- Barro, R.J. and Sala-i-Martin, X. (1995). *Economic Growth*. New York: Mc Graw-Hill.
- Choi, I. (2001). Unit Root Tests for Panel Data. *Journal of International Money and Finance*, 20:249-272.
- Cooke, P., Price, A. and Morgan, K. (1995). Regulating Regional Economies: Wales and Baden-Wurttemberg in Transition. Rhodes, M. ed. *The Regions in the New Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Fisher, R.A. (1932). *Statistical Methods for Research Workers*, 4th Edition. Edinburgh: Oliver & Boyd.
- Hardi, K. (2000). Testing for Stationarity in Heterogeneous Panel Data. *Econometric Journal*, 3:148-161.
- Im, K.S., Pesaran, M.H. and Y. Shin. (2003). Testing for Unit Roots in Heterogeneous Panels. *Journal of Econometrics*, 115:53-74.
- Kao, C. (1999). Spurious Regression and Residual-Based Tests for Cointegration in Panel Data. *Journal of Econometrics*, 90:1-44.

- Levin, A., Lin, C.F. and C. Chu. (2002). Unit Root Tests in Panel Data: Asymptotic and Finite-Sample Properties. *Journal of Econometrics*, 108:1-24.
- Maddala, G.S. and S. Wu. (1999). A Comparative Study of Unit Root Tests with Panel Data and A New Simple Test. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 61:631-652.
- Pedroni, P. (1999). Critical Values for Cointegration Tests in Heterogeneous Panels with Multiple Regressors. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 61:653-70.
- \_\_\_\_\_. (2004). Panel Cointegration; Asymptotic and Finite Sample Properties of Pooled Time Series Tests with an Application to the PPP Hypothesis. *Econometric Theory*, 20:597-625.
- Phelps, N. A., Mackinnon, D., Stone, I. and Bradford, P. (2003). Embedding the multinationals? Institutions and the Development of Overseas Manufacturing Affiliates in Wales and North England. *Regional Studies*, 37: 27-40.
- Young, S., Hood, N. and Peters, E. (1994). Multinational Enterprises and Regional Economic Development. *Regional Studies*, 28: 657 ~ 677.

## 세션 3\_성신관 819호



사 회: 윤영진(계명대)



논문1: 지방재정 관련 주요 현안과 대응방안 ..... 119

발표: 김홍환(전국시도지사협의회)

토론: 박광배(대한건설정책연구원)



논문2: 지방자치단체 재정력과 사회복지예산

결정요인에 관한 연구 ..... 145

발표: 이상범(전국시장군수구청장협의회)

토론: 유태현(남서울대)



# 지방재정 관련 주요 현안과 대응방안

김홍환(전국지도지사협의회)

## I. 글머리에

### 1. 본고의 목적

- 최근 지방재정과 관련된 이슈정리
  - 2010년 이후 지방재정난으로 인해 지방재정에 대한 관심 증대
  - 특히, 영유아무상보육, 취득세 인하에 따른 지방세 감소, 대선공약 이행을 위한 사회복지 비 부담 등이 주된 논제
- 학술적 검토가 아닌 정보 전달 중심
  - 본고는 지방재정과 관련한 학술적 검토보다는 최근의 지방재정 관련 법제 및 내용에 대한 정보 전달에 목적이 있음
  - 정보전달의 세가지 방향으로서 첫째, 지방재정현황에 대한 전체적 조망을 통해 지방재정 난의 원인을 분석하고,
  - 둘째, 지방재정에 대한 오해 중 하나로서 지방채의 문제가 지적되고 있는데, 지방채에 현황에 대한 분석을 실시하고,
  - 셋째, 지방재정과 관련한 최근의 입법 동향 및 내용을 분석하고자 함

### 2. 내용의 구성

- 지방재정난의 요인과 재정구조 분석
  - 세입과 세출로 구분하여 지방재정에 부담을 초래한 주요 현황을 중심으로 정리하고, 이러한 현상의 요인으로서 지방재정구조의 문제점 분석

○ 지방부채의 현황

- 지방부채를 지방자치단체 채무와 지방공기업 부채로 구분하여 각각의 현황과 내용을 분석

○ 지방재정 관련 최근 이슈 분석

- 지난 9월 24일 발표한 지방재정대책을 분석하고, 정부가 제출한 지방자치단체 출자·출연 기관 운영법 및 지방재정법 개정안 내용 분석

## II. 지방재정난과 지방재정구조의 문제

### 1. 지방재정난 발생의 원인

○ 지방재정에 대한 전체적 조망

- (세입 측면)지방세가 부동산 관련 세제 중심으로 부동산 경기침체에 따른 지방세입 기반 축소
- (세출 측면)사회복지 분야 국고보조사업 확대로 인한 지방세출 급증

○ 세입측면에서의 지방재정 압박 요인

- 현행 지방세가 부동산 거래과세(27.9%) 및 보유과세(16.2%) 중심으로 구성되어 있어 세수신장성\* 및 안정성이 낮은 실정임
  - \* 세수신장성 비교('09~'13) : 국세증가율 7.1%, 지방세증가율 4.5%
- 특히, 정부의 정책목적 달성을 위해 지방세 비과세·감면제도를 활용하고 있는데, 지방세 비과세·감면액이(비율) '02년 32,419억원(9.3%)이었으나 '10년에는 148,106억원(23.2%)으로 대폭 확대됨
  - \* 지방세특례제한법 12조원(81.1%), 조세특례제한법 1.3조원(8.7%), 조례 1.5조원(10.2%)
- 또한, '08년 소득·법인세 및 종합부동산세 감세로 인해 지방세가 '12년 기준 지방소득세 1.7조, 지방교부세 3.5조, 부동산교부세 2.6조 등 총 7.8조 감소된 것으로 추정됨(국회예산정책처, 2012)

(단위: 억원)

구분	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	합계
지방소득세	-2,861	-8,664	-16,708	-15,687	-17,043	-60,963
지방교부세	-6,027	-19,201	-34,460	-32,561	-35,176	-127,424
부동산교부세	-4,935	-20,680	-25,770	-25,770	-25,770	-102,925
소계	-13,822	-48,545	-76,938	-74,018	-77,939	-291,311

자료 : 국회예산정책처, 2012

## ○ 세출측면에서의 지방재정 압박 요인

- 먼저, 거시적 관점에서 지방 사회복지비 지출은 전체예산대비 '07년 15.4%→'13년 22.3%로 연평균 12.6% 확대된 반면, 중앙정부는 사회복지 예산증가율은 7.9%에 불과하였고, 전체예산 증가율은 중앙정부가 6.3%, 지방정부는 5.9%로서 사회복지 확대가 지방 재정난 원인이 되고 있음

(단위 : 조원, %)

구분		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
중앙 정부	정부총지출(A)	238.4	262.8	284.5	292.8	309.1	325.4	342.5	6.3
	사회복지재정(B)	61.4	68.8	74.6	81.2	86.4	92.6	97.1	7.9
	비중(B/A)	25.8	26.2	26.2	27.7	28.0	28.5	28.1	-
지방 정부	순계예산(C)	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	156.9	5.9
	사회복지예산(D)	17.3	21.7	24.1	26.5	28.5	30.9	35.0	12.6
	비중(D/C)	15.4	17.4	17.5	19.0	20.2	20.5	22.3	-

자료: 국회예산정책처, 2012년/지방자치단체예산개요, 2013년(당초, 순계 기준)

- 또한, 분권교부세 사업비는 연평균('05~'11년) 11.9% 증가하나, 분권교부세액은 5.9% 증가에 그쳐 지방비는 부담률이 확대됨에 따라 이양 전('04) 분권교부세 사업 지방비 부담비율이 56.5%에서 '11년 지방비 부담비율은 70.4%로 크게 증가함

(단위: 억원, %)

구 분	이양전 (국고)	이양 후(분권교부세)								연평균 증가율
		'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11*	
총사업비(A)	22,424	28,669	31,349	35,382	42,095	44,824	46,180	49,258	11.9	
분권교부세(B)	9,755	8,454	10,065	11,387	13,784	12,305	13,187	14,573	5.9	
(비중(B/A))	43.5	29.5	32.1	32.2	32.7	27.5	28.6	29.6		
지방비(C)	12,669	20,215	21,284	23,995	28,311	32,519	32,993	34,685	15.5	
(비중(C/A))	56.5	70.5	67.9	67.8	67.3	72.5	71.4	70.4		

주 : 11년은 구조조정으로 149개 사업에서 90개 사업으로 축소

자료 : 안전행정부, 2012년

- 이밖에 국고보조사업의 증가를 살펴볼 수 있는데, 국고보조사업 규모는 '07년 32조에서 '13년 57조 확대되었으나, 국비보조율은 '07년 68.4% → '13년 60.0%로 축소되어 지방비 부담이 지속 확대되고 있음

(단위 : 억원)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012
지방 예산(A)	1,119,864	1,249,666	1,375,349	1,398,565	1,410,393	1,510,950
국고보조금(B)	209,006	227,670	265,387	292,186	300,883	320,606
지방분담금(C)	96,721	122,347	152,329	175,224	185,299	205,519
국고보조사업 (B+C)	319,721	350,107	417,716	467,410	486,162	526,125
국고보조율 (B)/(B+C)	68.4%	65.0%	63.5%	62.5%	61.9%	60.9%
보조사업비율 (B+C)/(A)	28.5%	28.0%	30.4%	33.4%	34.5%	34.8%

자료 : 지방자치단체 예산개요 각년도

## 2. 현행 지방재정제도의 문제점

### ○ (세출부문) 의무적 지출 중심 재정운용

- 지방재정의 핵심 이슈는 지방자치의 실현이며, 지방자치를 자기 재원을 바탕으로 자기사업을 하는 것으로 정의한다면 재정책임성을 중심으로 논의되는 세입의 자율성 보다 세출적 자율성이 보다 중시되어야 함
- 현행 우리나라 지방정부 세출 중 자율적 사업으로 정의되는 자체사업 비중을 살펴보면 '08년 42.3%에서 '13년 35.5%로 대폭 하락하고 있어 지방의 자기사업 비율이 하락하고 있음

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
재정자립도	53.9%	53.6%	52.2%	51.9%	52.3%	51.1%
자체사업비율	42.3%	42.1%	39.0%	37.9%	37.5%	35.5%

- 그런데 더욱 문제가 되는 것은 자체사업비로 분류되는 예산 항목을 살펴보면, 교육비 특별회계 전출금, 유가보조금 등 명백히 법률로 지급을 명하는 법적·의무적 사업비가 다수 포함되어 있어 자체사업의 실질적 의미인 '지방이 스스로 결정하는 사업'비율은 매우 낮은 실정임

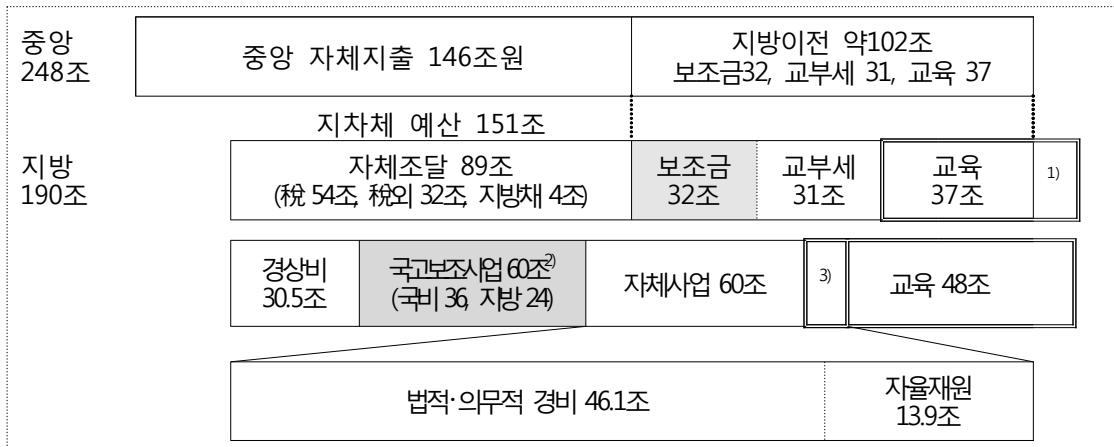
### ○ 낮은 수준의 재정 자율성

- '12년 예산 기준 재정사용액은 중앙:지방(교육 1.5 포함)이 4:6이며, 자체사업비 60조 중

법적·의무적 경비\*가 46조원에 달해 지방정부 자율재원은 14조원(8%)\*에 불과함

\* 특별회계 전출 등 법령으로 세출결정 또는 인건비 및 도시기반시설 유지비 등

\* 자율재원 산술평균은 광역 4,000억원, 기초 300억원 가량이나 수도권 등 부유한 자체 일부를 제외하면 대체로 자율재원은 예산의 3~5% 가량으로 추산됨



1) 자체수입 2.5조, 2) 지자체 당초예산과 국가 본예산 간 차이로 보조금규모 차이 발생

3) 교육비특별회계 전출금 등(8.5조)

○ (세입부문) 법령선점을 통한 중앙의 조세 독점

- 우리 헌법 제59조는 조세는 법률로 정한다라고 규정되어 있어 지방세 조례주의 채택이 불가능한 상황(해석을 통한 도입 가능성 논외)
- 이에 따라 지방세는 주무부처인 안전행정부가 주관하고 있고, 조세부담률 확대 없는 지방세 확대는 국세-지방세 조정이 필요함에 따라 기획재정부 등의 소관법률에 의해 결정되고 있는 실정임
- 문제는 중앙정부가 법령선점을 통해 지방이 필요한 재원을 조세를 통해 이전하지 않고 보조금 등을 활용하여 중앙부처의 조직확대 등 '권한 지키기'에 열중하고 있다는 것
- 구체적으로 살펴보면, 지난 5년 자체수입 비율 '08년 58.9% → '13년 55.6% 소폭 감소 함에 따라 의존수입비율은 '08년 38.3% → '13년 41.8% 증가하고 있어 이러한 경향은 더욱 확대·강화되고 있는 실정임

(단위 : 억원)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
합계	1,249,666	1,375,349	1,398,565	1,410,393	1,510,950	1,568,887
자체수입	736,501	808,378	794,341	793,219	858,912	871,594
의존수입	478,195	530,085	552,510	579,813	612,641	656,332
지방채등	34,970	36,886	51,714	37,362	39,396	40,960
자체수입 비율	58.9%	58.8%	56.8%	56.2%	56.8%	55.6%
의존수입 비율	38.3%	38.5%	39.5%	41.1%	40.5%	41.8%

자료 : 지방자치단체예산개요 각년도(당초, 순계 기준)

- 의존재원의 확대에 대해 정부에서는 “지방세로 이전할 경우 지역간 세수격차가 확대된다”는 주장을 20년째 되풀이 하고 있는 상황
- 그러나 이러한 주장이 단지 중앙부처의 ‘권한 지키기’에 불과하다는 것은 지방소득세 독립세화 논쟁에서 드러남
- 지방소득세는 소득세액에 과세하는 부가세(surtax)로서 소득세액의 누진전 구조로 인해 지역간 경제격차보다 세수격차가 크게 나타남에 따라 이를 비례세율을 적용하여 지방소득세를 독립시키는 대안은 지역간 세수격차를 완화하는 매우 적절한 방안임에도 이를 수용하지 않고 있음

#### ○ 의존재원 중심 지방재정구조에서 파생되는 문제

- 첫째, 중앙정부의 비대화 문제를 지적할 수 있는데, 국세 중심의 재정구조는 국세증가에 따라 부처별로 재원의 활용방안을 마련해야 하므로 신규사업이 지속적으로 증가하는 경향이 나타나며, 이의 결과 기획을 담당해야 하는 중앙부처가 사업부서가 비대해지는 결과 발생
- 둘째, 지방의 도덕적 해이가 발생 개연성이 문제되는데, 먼저예산편성에 있어 지방공무원은 지방의회의원의 질의에 “국고보조사업입니다.”라고 하면 예산편성이 용이하고, 단체장과 주민 또한 국비(국고보조금)를 '눈먼 돈' 쯤으로 생각하기 때문에 예산운용에 있어 책임성 저하됨

### III. 지방부채 현황과 평가

#### 1. 지방자치단체 부채

##### ○ 지방자치단체의 채무현황

- 지방공기업 부채를 제외한 지방자치단체의 채무현황을 살펴보면, 2012년말 기준 일반회계, 특별회계, 기금을 모두 합하여 27조 1,252억원
- 이중 지방채가 26조 7,559억원이고, 이는 기금에 의한 지방채 299억을 포함한 것이며, 여타 3,693억원은 채무부담행위에 의해 발생한 광의의 지방채
- 이중 광역자치단체 전체 채무는 19조 2,113억원이고, 기초자치단체는 7조 9,139억원이다. 기초자치단체를 다시 세분하면 시(市) 6조 3,671억원, 군(郡) 1조 2,579억원, 구(區) 2,889억원

(단위 : 억원)

구 분	계	일반회계	기타특별회계	공기업특별회계	기금
총계	267,559	122,040	57,432	87,788	299
서울특별시	29,495	3,155	23,253	3,087	0
부산광역시	27,648	13,423	9,787	4,393	45
대구광역시	19,782	12,072	5,580	2,130	0
인천광역시	28,882	13,281	8,422	7,179	0
광주광역시	7,512	3,542	2	3,968	0
대전광역시	6,951	3,277	0	3,652	22
울산광역시	5,401	918	114	4,343	26
세종특별자치시	1,239	1	0	1,238	0
경기도	43,412	22,807	2,736	17,836	33
강원도	11,694	7,513	421	3,760	0
충청북도	7,004	2,925	316	3,763	0
충청남도	11,193	4,239	3,405	3,527	22
전라북도	10,430	6,051	322	4,057	0
전라남도	14,242	7,039	1,379	5,726	98
경상북도	15,283	8,725	598	5,960	0
경상남도	19,864	8,419	831	10,564	50
제주특별자치도	7,527	4,653	266	2,605	3

자료 : 안전행정부

○ 지방자치단체 부채 증가 현황

- 지방자치단체 부채는 '08년 19조원에서 '12년 27조원 가량으로 증가
- 특히, '09년에 부채규모가 대폭 증가하였는데, 이는 지방채무의 기준에 지역개발공채('11년 기준 7조) 및 기금지방채가 신규로 포함되었기 때문으로 단순 비교는 부적절

(단위:억원)

년도	계	일반회계	기타 특별회계	공기업 특별회계	기금
'12	267,559	122,040	57,432	87,788	299
'11	277,152	137,243	56,776	82,676	457
'10	285,491	135,196	58,054	91,365	876
'09	255,531	175,124	52,782	27,625	-
'08	190,486	117,529	43,642	29,315	-

자료 : 안전행정부

○ 지방부채 증가의 원인

- 지방자치단체 부채는 2000년까지 증가하다가 최근에는 다소 감소하고 있는데, 2009년과 2010년 지방부채가 증가한 것은 당시 중앙정부는 금융위기로 축발된 경제위기 상황에서 감추경 실시
- 그러나 세출확대를 통한 경기부양을 위해 지방정부에 대한 재정조기집행과 교부세감액 분, 국고보조사업 등의 수행을 위해 지방채 발행 유도
- 즉, 정부의 정책목적에 따라 지방정부의 부채를 증가시킨 것이다. 당시 중앙정부는 공자 기금을 통해 250건에 대해 2조 4,000억원 가량의 지방채를 발행하게 하였음

○ 지방자치단체 부채에 대한 평가

- 교부세감액분 및 국고보조금을 지방채로 발행하게 하는 것은 중앙은 재정건전화를 위해 세출규모를 줄이는 상황에서 지방은 경기부양을 위해 세출을 확대하라는 것
- 경기부양을 위한 재정조기집행은 지방자치단체 예금 잔액 감소하고 이에 따라 경상세외 수입이 축소되는 결과를 발생
- 따라서 지방부채의 증가는 '09년 글로벌 금융위기에 따라 중앙정부의 정책방향을 추진하기 위한 불가피한 측면이 컸음

○ 지방자치단체 부채의 건전성

- 최근 중앙정부의 부채문제가 심각한 수준인 것으로 평가되자 공공부문의 부채 자체를 악

으로 보는 시각이 있으나,

- 부채는 신용의 활용이므로 악성 부채만 아니라면 부채를 반드시 ‘나쁜 것’이라고 할 수 없으므로 지방채 성질 파악 필요
- 지방채 발행 현황을 살펴보면, 증서차입이 61.2%인 16조 3,757억원이며 증권발행이 10조 3,802억원임

구분	금액	세부내용
증서차입	163,757억원	공공자금관리기금 73,843억원, 기타정부자금 17,864억원 지역개발기금 44,517억원, 청사정비기금 4,760억원 민간금융기관 등 22,770억원
지방채증권	103,802억원	도시철도공채 28,608억원, 모집공채 5,611억원 지역개발채권 69,583억원

자료 : 안전행정부

- 이자율과 관계없이 악성 채무라고 할 수 있는 것은 민간금융기관에서 차입한 2조 2,770억원으로 전체예산대비 약 1.5% 수준
- 나머지 부채는 중앙과 지방 혹은 지방간 내부거래이므로 유동성 문제가 발생하는 등의 악성 채무로 보기 어려움
- 이자율 측면에서 보더라도 전체 부채중 이율이 4% 미만인 것이 17조 6,502억원 66.0%로서 상대적으로 낮은 이자율로 운영 중

이자율(합계)	4% 미만	5%미만	6%미만
금액(26조 7553억원)	17조 6,502억원	7조 6,023억원	1조 5,028억원
비율(100%)	66.0%	28.4%	5.6%

## 2. 지방공기업 부채

### ○ 지방공기업 부채현황

- 2011년 지방공기업 총 부채는 67.8조원으로 2005년 이후 연 평균 19.9% 증가하고 있고, 직영기업의 부채증가율은 8.7%이며, 공사·공단은 27.7%에 달하고 있는 실정
- 특히, 2011년 도시개발공사의 부채는 40.8조원으로, 지방공기업 총부채의 60%이며, 최근 2005년 동안 연평균 45.1% 증가하고 있어 지방공기업 부채증가의 주요요인

(단위: 억원, %)

구분	부채규모							연평균 증가율
	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	
전체계	237,821	357,421	412,885	473,284	582,114	628,818	678,480	19.9%
직영기업(계)	111,939	130,473	135,858	148,906	155,311	164,074	184,185	8.7%
상수도	19,947	16,854	15,085	13,880	12,991	14,464	14,865	-4.4%
하수도	13,707	14,076	14,000	14,066	15,172	17,400	28,500	14.8%
공영개발	11,604	25,734	26,053	31,296	25,077	22,262	23,356	19.5%
지역개발기금	66,681	73,809	80,720	89,665	102,072	109,948	117,464	9.9%
공사·공단(계)	125,882	226,948	277,027	324,377	426,803	464,744	494,295	27.7%
지하철	60,273	68,814	64,781	62,809	57,573	62,349	62,925	1.0%
도시개발공사	58,625	150,204	202,044	247,827	349,820	379,955	408,439	45.1%
기타공사	4,047	4,858	7,243	10,861	16,568	19,965	20,436	32.4%
지방공단	2,937	3,072	2,958	2,881	2,842	2,475	2,495	-2.5%

자료 : 안전행정부

- 지방직영기업은 '11년 기준 전체 부채대비 12.7%를 차지하는 공영개발 분야가 연평균 증가율이 19.5%로 부채증가의 주요 요인
- 지방직영기업 전체 부채액의 63.8%를 차지하는 지역개발기금 부채 증가율이 9.9%에 달하고 있음
- 공사·공단은 부채증가율이 27.7%에 달하고 있는데, 이중 전체 부채액의 82.6%를 차지하는 도시개발공사 부채가 연평균 45.1% 증가하여 전체 증가율 상승의 주요 요인

#### ○ 직영기업 부채의 증가요인 분석

- 지방직영기업 중 하수도 분야가 부채가 연평균 14.8% 증가하고 있고 공영개발 분야가 19.5% 증가하고 있으며 지역개발기금은 전체 부채액의 63.8%인데 그 증가율이 9.9%
- 각각의 요인 및 의미에 대해 살펴보면, 먼저 하수도 분야는 '11년 BTL사업에 따른 임대료를 장기미지급금으로 인식하여 부채로 포함됨에 따라 '10년 대비 1조 1,100억원이 부채로 인식되었고,
- 실질적 부채는 오히려 '10년 1조 7400억에서 크게 변동이 없으며 이를 제외하면 평균 부채증가율은 4.2%로 지방자치단체 예산증가율 약6%와 비교하면 부채가 크게 증가했다고 할 수 있으며, 특히, 하수도는 지속적인 시설투자로 보급률이 상수도 수준에 근접하였으나, 요금 적정화율이 36.7%에 불과해(상수도 78.7%) 미흡한 편
- 둘째, 공영개발 분야<sup>1)</sup>는 2011년 현재 33개, 2006년 39개에서 감소추세

1) 공영개발사업은 자치단체 사업소·단으로 설치되는 공무원 조직으로 사업이 종료되면 공영개발 부서를 축소·폐지하고 사업이 재개되면 신설되는 것이 일반적으로서 앞으로 살펴볼 지방공기업

(단위 : 억원)

년도	'06	'07	'08	'09	'10	'11
자산	47,806	50,282	56,982	57,288	50,095	65,560
부채	25,734	26,054	31,295	25,076	22,262	23,356
자본	22,072	24,228	25,687	32,212	29,833	42,204
부채비율	116.6	107.5	121.8	77.9	74.6	55.3
당기순이익	1,229	3,983	1,960	4,370	555	6,886

자료 : 안전행정부

- '06년 이후 '11년까지 부채규모는 오히려 소폭 감소하고 있으며, 자본규모가 크게 증가하여 부채비율은 '06년 116.6%에서 '11년 55.3%까지 낮아져 안정적으로 운영
- 다만, 19.5%의 높은 평균 부채증가율이 나타난 것은 '05년에 비해 '06년에 부채비율이 약220% 확대됨에 따라 극대치에 영향을 받았기 때문
- 마지막으로 지역개발기금을 살펴보면, 지역개발기금은 자동차 등의 구입시 발생하는 채권을 재원으로 구성
- 상하수도·공영개발 등 기금 용자에 따른 용자금이익수익을 추구하는 지방채 운영제도로서 양질의 지방채를 의미
- 즉, 지역개발채권은 2.5%의 낮은 이자(2013년 2%로 변경)를 기반으로 하고 있으므로 지역개발기금 부채의 확대는 지방재정운용의 긍정적 결과로 보는 것이 타당

#### ○ 공사·공단 부채의 증가요인 분석

- 공사·공단의 부채증가율을 각각 살펴보면 지하철 공사는 부채증가율이 1%에 머물고 있어 안정적이며 다른 부문은 규모자체가 미미
- 도시개발공사의 연평균 부채의 증가율이 45.1%에 이르고 있어 지방공기업 부채의 주요 요인이 되고 있으므로 구체적 분석 필요

으로 운영되는 도시개발공사와 차이가 있음

(단위 : 백만원)

단체별	자산	부채	자본	총부채대비 비율
계	55,097,123	40,843,909	14,253,214	100.0%
서울sh공사	23,132,611	17,525,390	5,607,221	42.9%
부산도시공사	3,540,379	2,629,778	910,602	6.4%
대구도시공사	1,076,044	629,486	446,558	1.5%
인천도시공사	9,623,314	7,364,510	2,258,805	18.0%
광주도시공사	950,144	677,600	272,544	1.7%
대전도시공사	742,237	449,372	292,865	1.1%
울산도시공사	558,267	426,794	131,473	1.0%
경기도시공사	9,379,503	7,091,097	2,288,406	17.4%
강원도개발공사	1,676,207	1,298,542	377,665	3.2%
충북개발공사	470,866	316,694	154,172	0.8%
충남개발공사	723,889	454,477	269,412	1.1%
전북개발공사	446,268	330,550	115,718	0.8%
전남개발공사	1,082,938	601,569	481,370	1.5%
경상북도개발공사	649,641	325,199	324,442	0.8%
경상남도개발공사	869,142	659,212	209,930	1.6%
제주도개발공사	175,670	63,639	112,031	0.2%

자료 : 안전행정부, 2011년 결산 기준

- 도시개발공사 전체 부채 중 수도권 도시개발공사( SH, 인천, 경기)의 부채합계가 78.3%에 달함
- 이는 '05년 3월 지방공기업법 개정으로 사채발행한도가 확대되고 당시 부동산 경기활성화로 택지개발 등 사업이 활발히 추진되어 매년 부채 및 자산이 급격히 증가한 측면과,
- '07년 이후 보금자리·임대주택 보금 등 수도권에서 주택보급사업이 활발하게 진행된 측면이 있음
- 수도권 도시개발공사의 최근의 부채비율을 보면 서울은 '10년 360%에서 '11년 313%로 감소하였고, 인천도시공사의 경우는 '10년 290%에서 '11년 326%로 확대되었으며, 경기도시공사는 '10년 398%에서 '11년 310%로 감소
- 전체현황을 연도별로 살펴보면, '09년 급격하게 부채비율이 증가하다가 '10년 이후 점차 부채비율이 감소하고 있음

(단위 : 억원)

년도	'06	'07	'08	'09	'10	'11
자산	209,325	279,774	331,617	450,618	500,079	550,971
부채	150,204	202,044	247,827	349,820	379,955	408,439
자본	59,331	77,730	83,790	100,798	120,124	142,532
부채비율	253.2	259.9	295.8	347.1	316.3	286.6

자료 : 안전행정부

## ○ 지방공기업 부채에 대한 평가

- 부채에 대한 평가를 위해서는 부채규모만을 살펴보는 것이 아니라 경영상태 전반을 살펴봐야 함
- 연도별 지방공기업 재무현황을 살펴보면 부채비율이 '08년 65.6%서 '09년 74%로 확대되어 자산보다 부채가 더 크게 증가

(단위 : 억원)

구분	'06	'07	'08	'09	'10	'11
자산	953,494	1073,350	1,195,030	1,368,721	1,471,950	1,586,756
부채	357,421	412,885	473,284	582,113	628,817	678,480
자본	596,073	660,468	721,746	786,608	843,133	908,276
부채비율	60.0%	62.5%	65.6%	74.0%	74.6%	74.7%

- 이익의 발생여부를 살펴보면, 지방공기업 운영결과 '11년 한해 동안 358억원의 적자가 발생하였고, 주요 부문은 하수도, 도시철도이며 흑자발생한 부문은 공영개발, 도시개발임
- 하수도의 경우 주민에 대한 기초공공서비스로서 '11년 현재 요금 적정화율이 36.7%에 불과
- 도시철도 부문의 적자가 매우 큰데 이것 역시 대중교통이라는 기초공공서비스에 속한다고 할 수 있으며, 특히 경로자 등 무임승차로 인한 손실이 2011년 기준 3,689억원
- 정부는 이에 대해 보전해주지 않고 있는데 이와는 달리 한국철도공사(코레일)는 무임승차로 인한 손실액을 2011년도 1,368억원 중 761억원(55.6%)을, 2010년도는 1254억원 중 76%인 957억원을 정부가 보전해주고 있으므로 형평성의 문제가 있음

## &lt;'11 지방공기업 유형별 당기 순이익(손실)&gt;

(단위 : 억원)

계	상수도	하수도	공영 개발	지역 개발	도시 철도	도시 개발	기타 공사	지방 공단
-358	-275	-7,458	6,886	1,871	-9,038	7,661	-12	7

- 지방공사·공단의 경영성과를 살펴보면, 지하철 공사는 모두 적자, 도시개발공사는 16개 중 3개가 적자 지방공단은 79개 중 4개만이 적자
- 가장 적자 비율이 높은 기타공사의 경우는 당기순손실이 12억원에 불과하여 지방재정에 위협요소라고 할 수 없음

	총수익	총비용	당기순이익	총수지비율(%)	단체수 (개)			(단위: 억원)
					계	흑자	적자	
계	138,066	139,448	-1,382	99.0	133	106	27	
지하철	21,952	30,990	-9,038	70.8	7	-	7	
도시개발	93,354	85,693	7,661	108.9	16	13	3	
기타공사	8,894	8,906	-12	99.9	31	18	13	
지방공단	13,866	13,859	7	100.1	79	75	4	

- 이밖에 2011년 기준 지방공기업 부채의 이율별 현황을 보면 5% 미만이 93% 정도이며, 이중 4%미만이 63.2%으로서 이자율로만 본다면 양질의 부채로 평가 가능

(단위 : 억원)				
이율(합계)	4%미만	4%-5%미만	5%-6%미만	6%-8%미만
규모(27조 7,152억원)	17조 5,181억원	8조 1,478억원	2조 305억원	188억원
비율(100.0)	(63.2)	(29.4)	(7.3)	(0.1)

### 3. 지방공기업 부채 종합평가

- 지방공기업 부채에 대해 종합적으로 평가한다면, 지방공기업 부채는 총 67.8조이며 이 중 도시개발공사 부채가 40.8조로 약60%를 차지하고, 다음으로 지역개발기금이 11.7조로 17.3%를 차지함
- 도시개발공사 부채는 수도권 3개 도시개발공사 부채가 32조원으로 전체 지방공기업 부채의 47%를 차지하고 있고, 실제 지역개발기금의 성격을 고려하여 지방공기업 부채에서 제외한다면, 전체 공기업 부채의 57%가 수도권의 도시개발공사 부채임
- 따라서 지방공기업 부채 문제를 마치 전체 지방의 문제인 것으로 접근하는 것은 온당치 못하며,
- SH공사의 문제, 인천과 경기의 도시개발공사의 문제로 접근해야 한다는 생각이며, 더욱이 SH나 인천·경기 도시개발공사의 부채가 실제 경영에 있어 큰 문제점이 없다는 점을 고려한다면,

- 지방공기업부채를 단순히 부채의 규모증가만을 가지고 문제삼는다는 것은 다소 부적절하다는 판단
- 도시개발공사의 부채비율이 2011년 기준 286.6%인데 이와 유사한 사업을 하고 있는 LH의 공사는 부채비율이 2011년 기준 559%에 달하고 있으며 주택금융공사의 부채비율도 418%에 달하고 있어 지방공기업부채에 대한 부정적 평가<sup>2)</sup>는 부적절하다는 판단

## IV. 9.24 지방재정대책 검토

### 1. 취득세 인하 및 지방세 감소분 보전

- 정부안의 주요내용
  - 정부는 8월 28일 소유하는 주택수와 관계없이 취득세율을 6억원 이하 1%, 6~9억원 2%, 9억원 초과 3%로 인하계획 발표
  - 지방세 감소분은 지방소비세 통해 2.4조 보전하되 세율은 '13년 5%, 14년 8%, '15년 11%등 총 6%로 단계적 인상하고, '14년 부족분은 예비비로 1조 2,000억원 한시 지원
- 쟁점 분석
  - 지방세 감소분은 안전행정 2조 3,609억원, 지방세연구원 2조 3,807억원으로 분석
  - 그런데 지방소비세 인상 통해 2.4조 보전 방침이나, 이는 부가가치세 세수가 66조원을 가정할 경우에 지방소비세 2조 3,760억원 증가하는 것
- 취득세 감소분 보전에 대한 평가
  - '13년 정부추경안 부가가치세 57조원이며, 부가가치세가 6% 신장 된다하더라고 61조원에 불과하며 이때 지방세 보전액 2.2조원이므로 정부 추산안의 부가가치세 66조 기준은 불합리
  - 이밖에 '09년 지역발전위원회('09.9.16)에서 '13년 지방소비세 5% 인상 발표 한바 있으므로 5%인상 병행추진 필요
  - 특히, 취득세 감소분과 지방소비세 증가분 간 격차가 있어 일부 시·도 불충분 보전 우려,

2) 민간 유사업종인 건설업의 부채비율이 178%인데, 이는 경영부실화된 기업이 시장에서 지속적으로 퇴출될 수밖에 없어 계속 생존하고 있는 기업만을 대상으로 산출되는 것이므로 이익이 발생하지 않아도 주택사업(보금자리주택)을 해야 하는 공적부문과 직접비교는 부적절

보완책 마련 필요

## 2. 영유아 무상보육비 국비보조율 인상

### ○ 정부안의 주요내용

- 정부 전국기준 50%인 국비보조율을 60%로 인상계획 발표
- 보전방법은 보조금관리법 시행령 개정 통한 국비지원 약속

### ○ 쟁점분석

- 먼저, 주요경과를 살펴보면, '12년 영유아보육지원 확대에 따른 지방재정부담 완화 추진 하였고, 이에 따라 국비비율 50→80%(서울 20→50%)상향을 위한 개정안 발의('12.10) 되었으며, 보건복지위 국비 20% 상향 수정 가결하여 법사위 이송함(11.21)
- '13년 국회, 전계층 무상보육도입으로 지방비 7,226억원 증액('12.12)하였고, 지방 추가 부담 중 국비 3,607억원 특교세 2,000억원 지원함
- 둘째, 법률안은 국회 법사위, 국비 20% 인상 위한 영유아보육법개정안 계류 중이며, 이는 복지위 통과과정의 입법절차상 흠흑이 이유임

### ○ 영유아보육비 국비부담비율 인상에 대한 평가

- 지방 사회복지비 지출은 예산기준 '07년 15.4%→'13년 22.3%로 연평균 12.6% 확대(예산증가율 중앙 6.3%, 지방 5.9%)되었고,
- 국회 지방재정특위 및 보건복지위원회에서 여야 만장일치로 결의 및 의결되었으므로 국비부담비율 20% 확대는 최소한의 인상임

## 3. 분권교부세사업 일부 국고환원

### ○ 정부 발표내용

- 정신·장애인·노인양로시설 운영사업을 이양 당시('04)년 국고보조율인 서울 50, 지방 70%로 국고보조사업 환원
- 3개 생활시설 국고환원시 '15년 기준 0.5조 재정경감 효과가 기대되며, 분권교부세 3개 사업 환원에도 분권교부세는 현행을 유지

### ○ 추진 배경

- '07년 국회, 감사원에 구 행자부·복지부·기예처·지방분권위등 '복지분야 지방이양사업 운영실태' 감사청구
- 이에 감사원은 정부에 노인·장애인·정신요양시설 운영 등 3개 생활시설운영 사업 국고 보조사업으로 환원하거나 분권교부세 증액 권고함
- 그 이유는 각 사업이 국가 최저수준보장(national minimum)에 해당하는 사업이며, 장애인시설 및 정신요양시설의 경우 타지역 입소율 각각 42.7%, 30%이므로 개별 자치단체 사업이라 할 수 없다는 것
- '12년 국회, 지방재정특위 3개 생활시설사업 국고환원이 필요하다는 취지의 결의문 채택 하였음

### ○ 쟁점분석

- 감사원의 권고는 장애인, 정신, 노인시설 전체이나 정부발표에서는 노인 용양시설은 제외 (노인시설은 노인요양시설과 양로시설로 구분)
- '11년 기준 3개 생활시설 사업비 1.2조원 중 노인요양시설 0.6조원으로 약 50% 차지함
- 특히, 정부는 재정효과가 약5조원이라 하였으나, 재정효과는 안전행정부 약1,300억원임  
\*(재정 효과) $0.6\text{조} \times 0.2(\text{환원보조율 } 70\% - \text{현 보조율 } 50\%) = 1,200\text{억원}$

### ○ 분권교부세 3개 생활시설사업 국고환원에 대한 평가

- 감사원 권고 및 국회지방재정특위결의 사항대로 정신, 장애인, 노인시설 등 3개 생활시설 사업 전체에 대한 국고환원 필요
- 사업규모 면에서 50%를 국고환원하지 않으면서, 3개 생활시설사업 전부를 환원하는 것 처럼 보이는 오해의 소지 있음

## 4. 지방소득세 과세체계 개편

### ○ 정부 발표내용

- 현행 부가세인 지방소비세를 독립세로 전환하되, 과세표준은 국세와 공유하고, 세율 결정권은 지방에 이양
- 법인세분에 대해 세액공제·감면 정비 추진하여 '13년 지방세법 개정하므로 지방세수 확충 효과는 '15년 발생(기간 세원)

- 세수효과는 '14년 법인세 세액공제감면 정비 통해 0.9조원, 소득세제 개편 통해 0.2조원 등 10년 평균 1.1조 세수확충 기대

#### ○ 쟁점분석

- 지방소득세 개편 배경은 지방소득세는 소득액이 아니라 소득세액이 과세표준으로서 누진 세율 구조가 유지됨에 따라 지역간 경제력 격차보다 세수격차가 크게 발생하므로 세수 격차 완화를 위해 지방소득세 독립세 전환 추진
- 그런데 정부안은 누진세율 구조를 유지하는 것으로서 지방소득세 독립세화의 주된 요구인 비례세율로의 전환은 포기한 것임

#### ○ 지방소득세 과세체계 개편에 대한 평가

- 국세와 과표를 공유하는 것은 소득세액을 과세표준으로 하는 것이므로 과세자주권 신장 미약
- 또한, 현행 누진세율 구조를 그대로 유지하는 것이므로 비례세율 도입을 통한 세수격차 완화효과 기대할 수 없음
- 따라서, 과세표준은 소득세액이 아닌 소득액으로 과세표준 전환 추진해야 하고, 세율은 지방소득세 독립세 전환시 재원충립을 위한 세율 2% 내외이므로 독립세 전환 대상에 따라 지방소득세율 1.8 ~ 2.3% 적용

### 5. 재정보전대책 효과 분석

#### ○ 정부 발표 종합

- 지방소비세율 확대 2.4조, 지방소득세 개편 1.1조, 지방소득·소비세 신장을 1.1조, 보육보조율 인상 0.8조, 분권교부세 환원 0.6조, '14예비비 1.2 지원, 10년 0.1조 효과 등 총 6.1조원 지원하였고,
- '15년 기능조정 통해 지방재정부담 1.1조 확대할 것이므로, 총5조원 지방재정효과 있다고 발표

#### ○ 정부발표에 대한 종합 평가

- 지방소비세율 확대 2.4조는 취득세 인하분 보전대책으로 지방재정 지원대책이라고 할 수 없음

- 지방소득·소비세 신장율로 인한 세수확대 효과는 연간 물가상승률 등으로 상쇄되므로 재정지원으로 보는 것은 타당하지 않음
- 분권교부세 3개 생활시설 사업은 국고환원은 전체사업비 1.2조원 중 0.6조 환원으로 재정효과는 0.1조에 불과(정부는 0.6조로 발표)하며, 분권교부세 3개 생활시설사업 재원규모 1.2조 중 노인요양시설 0.6조원으로 가장 큰 비중을 차지하나, 국고환원대상에서 제외함
- '14년 예비비지원은 지방소비세 단계적 지원('14년 3%)에 따른 조치로서 지방소비세율 확대 효과 2.4조원과 중복계상
- 특히, 기능조정 통해 지방재정부담 1.1조 확대로 인해 지방재정 지원효과는 최대 0.9조 불과하며
- 지방소득세 개편을 통해 10년간 평균 1.1조원의 세수확대 요인이 있다고 하나, 구체적 내용이 제시되어 있지 않아 정확한 평가는 어렵지만, 아마도 신장율 등을 포함하였을 것으로 판단되므로 2015년 정확한 세수효과를 확인해야 하는 사안

구분	정부 발표내용	검토
총계	5조원	최대 0.9조원
지방세제 개편 (4.6조)	지방소비세율 확대 2.4조	취득세 감소분 보전
	지방소득세 개편 1.1조	세액공제·감면 정비 1.1조
	지방소득·소비세 신장 1.1조	신장율은 지원액이 아님
보조사업 확대 (1.5조)	보육보조율 인상 0.8조	0.8조
	분권교부세 환원 0.6조	재정효과 0.1조
	'14예비비 1.2 지원, 10년 0.1조 효과	지방세개편과 중복 계상
부담확대	기능조정 통해 지방재정부담 1.1조 확대	▽1.1조

## V. 지방재정 관련 법령 개편 사항 검토

### 1. 기초연금 도입에 따른 지방재정 부담

#### ○ 제도 개편 개요

- 국민연금 등 공적 노후소득보장체계의 사각지대 문제를 해결하기 위해 '08년 기초(노령)연금제도 도입·시행 중이며, 국고보조사업으로 국비보조율 75%(지방비 25%)
- 2012년 대통령선거와 관련 대선공약으로 연금제도 개편이 논의되었고, 최근 제도개편안 발표(9.25)

○ 정부의 기초연금안

- '14년 7월 시행을 목표로 국민연금과 연계한 기초연금제 도입하며, 65세 이상 노인 중 상위 70% 계층까지 기초연금 20만원 지급
- 단, 12년 이상 국민연금 가입자 가입기간 1년 증가할 때마다 기초연금 월 6천 700원 감소됨
- 지방재정 부담은 '13년 대비 '14년 55% 확대, '15년 160% 확대 등 대폭확대 예상

구분		2013년	2014년			2015년	2016년	2017년
			합계	상반기	하반기			
재정 소요 (조원)	총액	4.0	7.0	2.2	4.8	10.3	10.9	11.4
	국비	3.0	5.2	1.6	3.6	7.7	8.1	8.5
	지방비	1.0	1.8	0.6	1.2	2.6	2.8	2.9

○ 정책적 대안

- 기초노령연금은 국가최저수준에 해당하는 보편적 복지로서 전액국가부담으로 추진하는 것이 원칙
- 사회복지분야 지방재정부담 확대로 인해 기초노령연금 부담까지 추가적 부담이 어려우므로 지방비 추가부담 없는 제도 마련 필요

## 2. 지방재정법 개정안

○ 개요 및 주요 내용

- (개요)안전행정부 입법예고 8월 8일, 국무회의 통과 11월 12일, 법률안 발의 11월 15일 (정부발의, 소관위 접수)
- (내용)지방재정영향평가제 도입, 보조사업 관리 강화, 투자심사 대상 확대 및 타당성 조사기관 일원화, 지자체 회계업무 전문기관·단체에 위탁

○ 주요 내용 검토

- 지방재정영향평가제 도입
  - (내용)지자체가 대규모 재정이 수반되는 국내·국제경기대회, 축제·행사, 공모사업 등 유치할 경우 재정투자심사위원회 심사 의무화

- (검토)‘대규모 재정’ 기준 대통령령에 위임하고 있어 중앙정부 자의적으로 지자체의 예산 편성권 침해 및 지방의회 권능 약화시킬 우려
- (개선)지방자치 원리상 지방정부 의사결정 체계를 정부가 법령으로 강제하는 것은 매우 부적절하나 만약 필요하다면, ‘대규모 재정사업 기준’을 법률로 규정하는 것이 타당
  - 투자 심사대상 확대 및 타당성조사 기관 일원화
- (내용)현행 시도의 투자심사는 동법 시행령에서 사업규모의 의해 규정되어 있으나, 재정 투자사업 예산안 편성, 채무부담행위, 보증채무부담행위, 예산외 의무부담 등 대폭 확대 되고, 대규모사업의 경우 안행부 장관이 고시하는 전문기관이 투자심사를 하도록 함
- (검토)용인경전철은 국책연구기관인 한국교통연구원, 의정부경전철은 한국개발연구원이 타당성 조사 수행하였는데, 결과 예측 실패한 사례를 볼 때, 타당성조사는 연구기관의 문제가 아니라 연구결과에 대한 책임성이 없기 때문이므로 타당성조사기관에 대한 패널티 도입 필요
- 특히, 일부기관이 타당성조사를 독점하도록 하는 것은 수의계약에 의한 문제가 발생하므로 타당성조사기관은 자율경쟁 제한입찰 방식을 통해 계약할 수 있도록 하여, 시장경쟁 원리가 작동할 수 있도록 함
- 안행부, 지자체 회계관리업무 전문기관 위탁
- (내용)안전행정부가 지방회계기준 수립하여 객관적·통일적으로 운영하고, 관련 업무를 전문성 있는 기관 또는 단체에 위탁함
- (검토)지자체 회계 시스템을 통합·관리하겠다는 의도로 이해되며, 만약 이 경우 사업명 등을 동일하게 명기해야하므로 지역적 특색을 고려한 자체사업 편성이 어려우므로 지방 분권에 역행하는 조치라는 판단
- (개선)현행 지자체 회계는 자체감사기구, 지방의회, 감사원, 국회 등 중복적으로 검사되므로 회계기준만 마련하는 것으로 수정 필요

### 3. 지방자치단체 출자·출연기관 운영법

#### ○ 개요 및 주요 내용

- (개요)안전행정부 입법예고 6월 17일, 국무회의 통과 11월 12일, 법률안 발의 11월 14일 (정부발의, 소관위 접수)
- (내용)설립·운영 타당성 검토 및 설립 전 협의, 타당성 검토, 임원해임, 경영평가·진단 대

## 상선정 등을 위한 출자·출연기관 운영심의위원회 신설

### ○ 주요 내용 검토

- 기관남설 방지 및 중복운영 해소를 위한 설립 전 협의
- (내용)지방자치단체가 출자·출연기관을 설립하려는 경우, 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 그 결과를 공개하고, 시·도는 안행부장관과, 시·군·구청장은 시·도지사와 사전(조례안을 입법예고 하기 전)협의
- (검토)지자체가 출자·출연기관을 운영하는 것은 자율적 자치활동의 일환이며, 이와 관련 한 집행부 결정에 대한 견제는 지방의회의 고유역할이므로 상급 자치단체 또는 중앙정부와 협의할 대상이라고 보기 어려우며, 특히 지방재정법 개정안(11.15) 정부발의안에는 출자는 법령에 근거가 있는 경우에만 허용하고, 출연은 조례를 통해서만 가능하도록 규정되어 출연기관 설립만 적용되므로 축조작업 자체에 오류가 있음
- (개선)지방자치단체 출자·출연기관 협의는 지방재정법 개정안(정부 발의, 11.15) 통과를 전제로 삭제 필요
- 지자체별 출자·출연기관 운영심의위원회 설치·운영
- (내용)지자체별 출자·출연 기관 운영심의위원회를 설치하여 출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성, 출자·출연 기관의 임원에 대한 해임 또는 해임 요구, 경영평가·진단 대상선정 등 권한 행사도록 함
- (검토)위원회 조직의 문제는 행정책임성을 저하므로 위원회 남설은 원론적으로 부적절하며, 역할 또한 지방의회가 수행해야 하는 것이며, 출자기관은 법률에 의해서 설립되므로 출자기관 설립운영·타당성 기능은 불가능 하는 등 기능의 나열도 부적절함
- (개선)출자·출연기관 운영심의위원회 설치 관련 사항은 삭제하거나 기능의 대폭적 축소 필요

## 4. 국가균형발전특별법

### ○ 개요 및 주요 내용

- (개요)산업통상자원부 입법예고(9.17), 국무회의 통과(10.3), 입법발의(정부, 10.31)
- (내용)지역생활권 및 경제협력권 등의 신설, 광역경제권 폐지, 시도 발전계획 강화, 광역 발전계획을 경제발전계획으로 지역개발계획을 생활기반계획으로 개편

○ 법률개정 취지 분석

- 개정 내용을 전체적으로 살펴보면, 광역경제권 관련 내용을 폐지하고, 광역계획에 사용하던 재원을 시·도 계획을 추진하는데 사용하고,
- 기존 시도와 시군구 지역개발을 위해 사용되던 지역개발 재원은 사회발전 계정으로 사용하겠다는 것

○ 검토 의견

- 중앙정부에 의해 확대된 사회복지비를 지역개발재원을 활용하고자 하는 취지로서, 지역간 경제발전 격차가 확대되므로 재검토 필요

(참고 : 지방공기업 분류 및 현황, 2013년 2월 28일 기준)

구분	기업 수	공 기 업 별	
		시 · 도	시 · 군 · 구
총 계	392	84	307
직 영 기 업	계	254	40
	상수도	116	서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종, 제주 (9)
	하수도	87	부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종, 제주 (8)
	공영 개발	33	인천경제자유구역청, 인천도시개발사업, 세종특별자치시공영개발, 경기도고양관광문화단지개발사업, 경기도판교테크노밸리조성사업, 경기도 고덕 국제화계획지구 (6)
지 방 공 사 · 공 단	지역 개발 기금	18	서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주 (17)
	계	138	44
	도시 철도	7	서울메트로, 서울특별시도시철도공사, 부산교통공사, 대구도시철도공사, 인천교통공사, 광주광역시도시철도공사, 대전광역시도시철도공사 (7)
도시 개발	16	SH, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주 (16)	

기타 공사	36	서울농수산물, 부산관광, 김대 중컨벤션센터, 대전마케팅, 경기 관광, 경기평택항만, 충청남도 농축산물류센터관리, 경상북 도관광, 제주관광, 제주에너지 (10)	고양도시관리, 용인도시, 안산도시, 남양주시도시, 평택도 시, 화성도시, 광주지방, 김포도시, 구리도시, 구리농수 산물, 하남시도시개발, 의왕도시, 양평지방, 춘천도시, 강릉관광개발, 태백관광개발, 당진해양관광, 여수도시, 완도개발, 청송사과유통, 영양고추유통, 청도공영사업, 통영관광개발, 거제해양관광개발, 함안지방, 창녕군개 발 (26)
시설 · 환경 · 경륜 공단	79	서울특별시시설관리, 부산시 설, 부산환경, 부산지방공단스 포원, 대구광역시시설관리, 대 구광역시환경시설, 인천광역 시시설관리, 인천환경, 광주광 역시환경시설, 대전광역시시설 관리, 울산광역시시설관리 (11)	종로구시설관리, 중구시설관리, 용산구시설관리, 성동 구도시관리, 광진구시설관리, 동대문구시설관리, 중랑구 시설관리, 성북구도시관리, 강북구도시관리, 도봉구시 설관리, 노원구시설관리, 은평구시설관리, 서대문구도시 관리, 마포구시설관리, 양천구시설관리, 강서구시설관 리, 구로구시설관리, 금천구시설관리, 영등포구시설관 리, 동작구시설관리, 관악구시설관리, 강남구도시관리, 송파구시설관리, 강동구도시관리, 기장군도시관리, 인천 광역시중구시설관리, 인천남구시설관리, 인천남동구도 시관리, 인천부평구시설관리, 인천계양구시설관리, 인 천서구시설관리, 인천강화군시설관리, 울산남구시설관 리, 울주군시설관리, 수원시시설관리, 성남시시설관리, 부 천시시설관리, 안양시시설관리, 의정부시시설관리, 시흥 시시설관리, 파주시시설관리, 군포시시설관리, 이천시 시설관리, 양주시시설관리, 안성시시설관리, 포천시시 설관리, 오산시시설관리, 과천시시설관리, 여주군시설 관리, 가평군시설관리, 연천군시설관리, 동해시시설관 리, 속초시시설관리, 영월군시설관리, 정선군시설관리, 청주시시설관리, 단양관광관리, 천안시시설관리, 보령 시시설관리, 전주시시설관리, 포항시시설관리, 안동시 시설관리, 구미시설, 문경관광진흥, 창원시시설관리, 창원경륜, 김해시시설관리, 양산시시설관리 (68)

## &lt;2012년 변동사항&gt;

- \* 신설기관: 옥천군하수도, 남원시하수도, 여수시하수도, 인천도시개발사업, 세종지역개발기금, 창원  
지역개발기금, 제주에너지공사, 구리도시공사, 부산관광공사
- \* 관리전환: 세종시상수도, 세종시공영개발 (연기군→세종시), 경상북도관광공사(국가공기업→  
지방공기업)
- \* 폐지기관: 구리공영개발

## &lt;2013년 변동사항&gt;

- \* 신설기관: 이천시시설관리공단



# 지방자치단체의 재정력과 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 시군구를 중심으로

이상범(전국시장·군수·구청장협의회)

## I. 서 론

최근 지방재정은 영유아 보육료 문제뿐만 아니라 기초연금 등 각종 사회복지 재정수요가 계속적으로 지방재정에 대한 압박요인으로 작용할 것이 예견되며 동시에 지방교육재정 문제와 지속적인 지방재정의 의존성 확대 등 지방재정의 구조적인 취약성 및 문제점이 가시화되고 있는 실정이다(손희준, 2013).

특히, 지방재정이 구조적 문제점과 함께 지방의 살림살이를 힘들게 하는 문제로 지적되는 사회복지비 지출급증의 문제는 지방재정의 안정을 위협하는 중대요인으로 작용하고 있다.

즉, 지방자치단체 사회복지 지출의 약 50%이상이 법정사업인 국고보조사업으로 구성되어 있으므로, 중앙정부의 사회복지지출의 증가가 지방자치단체의 사회복지 지출의 의무적 증가를 의미하게 된다. 2013년 현재 지방자치단체 예산의 28.5%가 사회복지예산임을 감안하면, 중앙정부의 사회복지지출의 증가가 국고보조에 대응한 지방비의 부담으로 이어져 지방재정에 상당한 부담으로 작용하는 구조임은 명백한 일이다.<sup>1)</sup>

특히, 최근 기초연금 최종안에 따르면 내년 7월부터 65세 이상 노인 가운데 소득기준 상위 30%를 제외한 나머지 70%에 매달 10만~20만원의 기초연금을 지급하기 국무회의에서 의결하였으며, 만일 이안에 의해 기초연금을 내년 7월부터 적용한다고 가정하면 내년기준 국비는 5조 2,000억원, 지방비는 1조 8,000억원이 추가 소요될 것으로 예상된다(서울신문, 2013.11.20). 따라서 현행 무상보육과 관련하여 지방자치단체는 양육수당과 보육료조차 마련하기 어려운 마당에 기초연금 시행에 따른 지방재정의 부담이 더욱 가중될 전망이다.

한편 지방정부는 많은 재원이 필요한 사회복지정책의 결정권이 없기 때문에 복지재정지출

1) 이러한 사회복지지출의 부담은 기초자치단체로 갈수록 더욱 크게 나타나고 있다. 2013년 현재 자치단체별 사회복지비 예산비중을 살펴보면, 광역 6.5%, 기초자치단체 중 시가 28.9%, 군이 17.6%, 자치구가 47.4%를 차지하고 있다(안전행정부, 2013 지방자치단체 예산개요).

의 정책목적 달성 및 집행에 있어 한계가 발생할 수 있다. 즉, 정책결정은 중앙에서 하고, 집행은 지방자치단체에서 하게 되므로 다양한 대안의 선택가능성이 전제되지 않아 재정지출의 자율성은 본질적으로 한계를 가지게 되고 있다(김미혜 외2, 2009). 결국 재정지출이 주민욕구에 대한 탄력적인 대응이나 분화된 수요자들의 요구에 대응하는 능력이 부족하게 되고, 이로 인해 정책목표의 효과는 미흡하게 나타나게 될 것이다.

이러한 내용을 종합해 볼 때, 사회복지정책의 효과적·효율적 집행을 위해서는 충분한 재정자원이 전제되어야 하며, 사회복지서비스의 분권화를 통해 정책목표달성의 긍정적 효과를 얻기 위해서는 지방정부의 정책적 자율성 및 재정적 자립이 필수 조건이라고 할 수 있다.

그러나 현재와 같이 지방자치단체의 재정적·사회적 환경은 고려하지 않은 채, 중앙에서 일방적으로 결정한 복지정책에 의해 보조금의 용도 및 규모가 지방정부나 지방의회의 재량이 아닌 관련 법률에 의해 결정되고 지자체의 가용재원이 한정된 상황에서 지방비가 매칭되어 사회복지 예산이 외부에 의해 강제되는 현재와 같은 시스템은 복지재정의 피동성을 시사하고 있다(김성주, 2008; 장동호, 2011; 이재원, 2013).

따라서 사회복지 관련 지방비 부담은 재정력이 약한 지방자치단체의 사회복지 지출 부담을 더욱 크게 하고 있으며, 지방의 재정력에 따라 자치단체간 복지수준의 격차도 늘어날 수 밖에 없는 구조를 만들고 있다.

이에 본 연구는 사회복지 사업의 지방비 부담 증가가 227개 기초자치단체의 재정력에 따라 사회복지 예산에 어떠한 영향을 발생시켰으며, 정책적 측면에서 사회복지 수요의 발생이 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 결정요인을 실증적으로 분석함을 목적으로 한다. 또한 이러한 분석결과를 통하여 실제 충분한 재정자원이 사회복지 정책과 연계되었는지 살펴봄으로써 지방자치단체의 복지재정 확충을 위한 정책제언을 제시하고자 한다.

## II. 선행연구 검토

### 1. 지방자치단체 재정력관련 선행연구

지방자치단체의 재정력(local financial capacity)이란 지방자치단체의 재정역량 또는 재정상태를 나타내는 포괄적 의미로 사용되고 있다. 지방재정력은 일반적으로 지방재정의 규모, 행정수요에 대한 재정잠재력, 자치단체의 재정사무수행능력 또는 주민의 조세부담능력을 의미하기도 한다.

지방재정력에 대해서는 다양한 개념들이 연구되었는데, 윤영진(1998)은 재정력을 재정진단

의 대상으로서 재정상태와 재정력을 동일한 개념으로 지칭하였다. 또한 재정력을 1인당 재원 규모 및 전체 재원규모(윤석완, 2001), 지방정부의 재정능력과 복지지출의 관계에서 재정능력을 재정자립도<sup>2)</sup>, 그리고 사회복지 국고보조금 결정요인을 분석한 연구에서 지방자치단체의 재정력지수를 재정력으로 파악하고 있다(이남국 외 1, 2006; 김성주, 2008). 한편, 배인명(2000)은 분권화 관점에서 중앙과 지방의 관계를 이양(devolution)의 측면으로 파악하여 자주재원과 지방교부세 비율(일반재원 비율)로 자치재정력으로 보았다.

또한 황재영·김태복(2003)은 지방재정력을 광의의 관점에서 지방자치단체의 세입과 세출을 포함하여 다음과 같은 세가지 관점으로 보았다.

첫째, 기존 서비스 수준을 유지할 수 있는 능력을 말한다. 이는 지방자치단체가 현재 제공하고 있는 서비스를 계속할 수 있는 지불능력이 있는가 하는 것이다. 이 경우 지방세입뿐만 아니라 국고보조금과 같은 외부자원이 폐지 또는 경감되더라도 기존의 사업을 실시할 수 있는 능력까지 포함한다. 또한 도로나 건물과 같은 기본적 시설물의 사용·유지가 가능하게 하는 능력과 연금, 퇴직금, 부채 및 장기할부구매와 같이 미래의 채무가 되는 자금을 공급할 수 있는 능력까지 포함된다.

둘째, 지방 또는 지역경제를 안정시킬 수 있는 능력을 말한다. 이는 지역내의 주요사업이 그 지역의 경제여건이 불리하다고 판단되어 사업장을 지역 밖으로 이전하는 경우 고용기회와 과세물건을 상실함으로써 초래되는 지역경제의 붕괴를 미연에 방지할 수 있는 능력을 말한다.

셋째, 지방자치단체가 그 지역이 자연적인 성장 및 변화에 따른 공적수요에 부응하는 능력을 말한다. 이는 지방자치단체가 미래 지역사회의 공적 수요변화에 부응할 수 있는 능력을 의미하며, 지역의 도로, 전기, 가스 같은 공공시설이 추가로 건설될 경우의 재원뿐만 아니라 지역주민의 구성변화에 따른 복지수요와 같은 행정수요 변화도 포함한다.

이러한 논의들을 살펴보았을 때, 지방재정력에 대한 다양한 관점이 있음을 알 수 있고 또 통일된 개념 역시 불분명하다고 할 수 있으나, 보다 정확한 지방자치단체의 재정력을 살펴보기 위해서는 재정력의 개념에 재정의 공급뿐만 아니라 재정의 수요가 고려되어야 한다는 것이다.

## 2. 사회복지예산 결정요인 선행연구

사회복지 재정의 결정요인에 관한 연구는 예산을 기준으로 하는 연구와 세출을 기준으로 하는 연구 등으로 나누어지며, 분석범위로는 광역시도, 광역시도와 시군구를 대상으로 분석

2) 지방재정력과 유사개념으로 자주재원 또는 재정 자주성이 있는데, 일반적으로 지방세와 세외수입을 자주재원으로 보고 있다(이재은, 2001; 손희준, 2006; 원윤희, 2008).

한다. 선행연구들은 단년도자료 또는 시계열자료를 이용하여 경제적 요인, 사회적 요인 정치적 요인 등 어떤 요인이 사회복지 재정 수준을 결정하는지를 설명하려고 노력하였다. 이러한 연구 중 본 연구와 관련하여 지방자치단체의 재정력이 사회복지 재정에 영향을 미칠 것이라는 결정요인 분석결과를 살펴보면 다음과 같다.

장동호(2011)는 경직성 경비인 일반행정비를 제외한 전체예산에서 사회복지 예산 비중과 230개 기초자치단체 사회복지 예산의 결정요인을 분석하였다. 이 연구는 사회복지 가용재원의 범위를 현실화 하여 그 결정요인 탐색하고 시·군과 자치구를 분리하여 분석함으로써 같은 기초자치단체라도 시군과 자치구는 매우 이질적인 차이를 가지고 있음을 경험적으로 제시하였다. 한편, 재정력이 높을수록 사회복지 재정이 증가하다는 기존의 연구결과(이재완·김교성, 2007; 강윤호, 2001, 김태일, 1998)와는 다르게 사회복지 예산의 피동성을 제시하고 있다. 즉, 재정자주도와 사회복지 예산과의 영향력 분석에서 부(-)의 관계가 있다고 제시하여, 재정력이 약한 자치단체가 더 많은 재정부담을 수반하고 있다고 분석하여 사회복지 욕구가 많은 지자체일수록 재정자주도가 약하다는 것을 시사하였다.

또한 최재녕(2005)은 지방정부의 복지재정 결정요인이 지방자치단체의 재정력에 따라 달라진다고 보고, 지방재정력을 상·중·하 세집단으로 분류하여 각 집단별로 분석하였다. 정책 결정요인은 사회경제적 요인, 정치적 요인(선거참가율), 집행기관 요인(국고보조금비율), 점증적 요인으로 설정하였으며, 지방정부의 재정력을 측정하는 지표로서 재정적 자주성 확보의 관점에서 재정자립도를 이용하였다. 분석결과는 재정능력 상위집단에서는 점증요인만이 통계적 의미가 있게 나타났으며, 중위집단에서는 점증요인과 정치요인, 집행기관 요인 그리고 사회경제적 요인 중 인구밀도가 유의미하게 나타났다. 하위집단은 점증요인, 정치적 요인, 집행기관요인이 유의미하게 나타났다. 이러한 연구결과는 복지정책의 점증성이 기득권계층에게 유리하게 결정된다는 것과 지방정부의 국고보조금을 통한 복지서비스 형평화 노력이 미흡함을 나타내며, 복지서비스 수혜자 비율이 높은 지역일수록 사회보장비 지출이 낮아지는 것을 제시하였다.

재정분권화 정책에 따른 사회복지 예산 결정요인에 대한 연구를 살펴보면, 김미혜 외 2(2009)는 사회복지사업의 지방이양과 함께 예산편성권한을 지방으로 이양하여 재정분권이 진행되었으나, 실질적으로 재정분권이라는 목표가 달성되었는가, 사회복지사업 주체가 중앙 정부에서 지방정부로 변화하면서 사회복지의 후퇴나 정책의 역기능적 측면이 나타났는가 그리고 재정운영의 자율성이 오히려 후퇴하지 않았는가 등 사회복지 정책의 분권화 결과로 나타나는 지방정부간 복지격차나 서비스의 민영화 등 지방분권의 역기능적 측면에 주목하였다. 연구결과는 사회보장비 비중과 기초수급자비율, 재정자립도, 경제개발예산 비중이 모두 부(-)적인 차이를 나타냈으며, 기초지방정부 유형별 사회보장비 비중의 차이가 더 강화되었음을 제시하였다. 결국 지방자치단체간 격차의 확대, 한 지자체 내에서도 대상별로 격차가 확대되

는 등 사회복지 분야에 있어서 분권화의 부작용 발생가능성 높아짐을 설명하였다.

또한 이재완·김교성(2007)은 지방재정 및 복지인프라에 대한 충분한 고려없이 사회복지영역에서 분권화를 시도한다면, 중앙정부의 책임회피와 지역간 복지수준의 불균형을 초래할 수 있다는 문제의식으로 1995년에서 2005년 까지 16개 시도를 대상으로 지방자치실시 이후 사회복지 지출 수준의 차이 현저하게 발생하였는데, 그 이유를 설명할 요인으로 경제적 제약이론, 정치적 선택이론, 점증주의 이론에 따른 결정요인을 제시하였다. 분석결과 경제개발비 비율과 사회복지지출 비율은 부의(-)관계가 나타났고, 노인인구 비율, 재정자립도, 복지지출 증감율은 정의(+) 관계가 나타남을 분석하였다. 이러한 분석은 지방정치인들의 사회복지 분야에 대한 복지정책이 중요하게 반영되지 않고 있다는 것이며, 반면 지방자치단체의 점증주의적 예산 및 정책결정 관행과 경제개발 정책이 중요한 결정요인으로 작용한다는 것을 시사하고 있다.

박고운·박병현(2007)은 재정분권화 정책의 효과를 반영하여 2003년부터 2006년까지 4개년 자료를 활용하여 분석하고 있는데, 종속변수로 사회복지예산비율과 1인당 사회복지예산을 설정하였다. 분석의 시사점은 높은 사회복지 예산비율로 인한 자치구 재정압박을 제시하면서 특히 지방분권 정책실시된 2003년부터 대도시 자치구의 사회복지비율이 크게 늘어나(2007년 사회복지예산비율 40%수준) 광역시 자치구의 재정자율성을 크게 저해하고 있다고 분석하였다. 또한 재정격차에 따른 사회복지서비스 격차발생과 관련하여 재정자립도와 사회복지예산 비율이 부(-)의 관계가 분석되어 자치구에 특별한 재정적 지원이 없는 한 낮은 재정자립도에 높은 사회복지 예산의 악순환이 계속될 것임을 제시하였다.

손희준(1999)은 지역복지정책이 실제로 지방분권화가 진전됨에 따라 지방정부의 역할이 확대되고 이에 기인하여 그 결정에 따라 지역복지수준에 차이가 발생 및 중앙, 광역, 기초정부간 관계(제도적 연결)에 따라 지역복지수준의 차이 등을 연구하기 위하여 지방자치제 실시에 따른 지출정향을 분석하였다. 종속변수는 주민 1인당 일반행정비와 주민1인당 사회복지비지출, 주민 1인당 지역발전비로 설정하였으며, 분석결과 지방자치제도입의 경우 일반행정 지출에 정(+)의 관계가 확인되었으며, 주민1인당 사회복지비지출은 전년도 지출수준이 정의 관계, 주민 1인당 지역발전비는 전년도 지출수준, 보조금, 지방세부담액이 양의 관계를 나타났다. 이러한 연구결과는 지방자치제의 도입이 지방재정 지출규모의 증대를 초래하지 않았다는 것과 점증주의 이론과 재정능력이론(보조금)의 우리 현실에 적실성 있는 이론으로 나타남을 보여주며, 지방자치제의 실시로 인하여 사회복지 지출에 대한 지출의 증가가 있음을 시사하고 있다.

한편, 김승연·홍경준(2011)은 복지국가를 설명하는데 있어서 기존의 이론과 상충되는 결과에 대하여 의문을 제시하였다. 즉, 정당정치를 나타내는 요인, 경제발전이나 재정능력 등 단체장의 소속정당, 선거경쟁, 지역소득, 1인당 지방세액, 재정자립도 등과 같은 변수들이 지방

정부의 복지지출 수준을 결정하는 주요요인으로 만족스럽게 설명되지 못했다는 것이다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 기초정부의 사회복지비 지출수준과 이의 영향요인을 정부가 관계에서 파악하여 2003년부터 2008년까지 230개 기초자치단체의 사회복지 결정요인을 파악하였다. 정부간 관계요인은 상위정부와 재정관계요인, 정치관계요인, 지방정부간 복지경쟁 요인으로 파악하였으며, 분석결과는 국고 및 시도보조금같은 상위정부로 부터의 재정이전, 여당지배형 정부가 기초자치단체의 사회복지 재정지출확대에 정(+)의 영향을 미치며, 기초자치단체간에 복지확대 경쟁이 존재하고 있음을 제시하였으며, 이는 중앙집권적 성격이 강한 지방정부간 관계적 요인이 지역복지 발전에 중요한 영향을 미치고 있음을 시사하고 있다.

〈표 1〉 사회복지비 결정요인 선행연구

연구자	독립변수	종속변수	통제변수
손희준 (1999)	1인당 GRP, 인구밀도, 1인당 지방세액, 1인당 보조금액, 1인당 전년도지출액, 지방자치제 실시전후	일반행정지출, 사회복지지출, 지역발전지출	
최재녕 (2005)	승용차보유율, 인구밀도, 산업화율, 대졸자비율, 노령인구비율, 기초생활수급자비율, 등록장애인비율, 선거차여율, 당선자득표율, 득표경쟁, 국고보조금비율, 전년도 복지재정지출비율	복지재정지출비율	
이재완 김교성 (2007)	경제개발비 비율, 광역단체장의 소속정당(여당, 야당), 공적부조수급자 비율, 실업률, 노인인구비율, 재정자립도, 복지지출 증감율, IMF이전 이후	사회복지지출비율	
박고운 박병현 (2007)	자치단체 유형(시군구), 국민기초생활보장수급자비율, 노령인구, 지역경제개발비, 분권교부세 실시전과 후, 지방선거 있던 해와 없던 해, 자치단체장의 소속정당, 등록 사회복지시설수, 재정자, 전년도 사회복지예산비율 립도, 1인당 지방세 부담액	지방자치단체 사회복지 예산, 1인당 사회복지비	
김미혜 박은주 김민경 (2009)	기초수급자비율, 재정자립도, 사회복지예산 비중, 지역구분(시군구), 경제개발예산비중의 증감분,	사회보장예산 비중의 증감분	수급자비율의 증감분, 재정자립도의 증감분
장동호 (2011)	노인인구비율, 수급자비율, 교육수준, 외국인 비율, 재정자주도, 1인당 지방채무, 문화기반시설수, 영유아보육시설수	일반행정비 제외한 사회복지 예산 비중, 전체예산 대비 사회복지예산 비중	
김승연 홍경준 (2011)	국고 및 시도보조금비중, 기초정부 정당구조, 인근지방정부의 사회복지비수준,	사회보장비 비중	기초수급자+노인인구 비중, 1인당 지방세부담액, 기초자치단체장의득표율

### III. 지방자치단체 사회복지 재정 현황

#### 1. 지방재정 현황

##### 1) 지방재정 현황 추이

2013년 지방자치단체 재정규모는 156조 8,887억원(순계기준)으로 전년대비 대비 3.5% 증가하였으며, 지방예산은 2009년 기준 부동산 경기 침체로 인해 내국세가 대폭 축소되고 글로벌 금융위기 등에 따른 세수감소로 최종예산이 2010년 -4.4%로 지방재정의 증가폭은 대폭 낮아졌다가 2011년을 기준으로 소폭 상승하고 있다.

〈표 2〉 2009-2013년 지방자치단체 예산변동 추이(순계, 단위:억원)

구 분	2009	2010	전년 대비	2011	전년 대비	2012	전년 대비	2013	전년 대비
당초예산	1,375,349	1,398,565	1.7%	1,410,393	0.8%	1,510,950	7.1	1,568,887	3.5%
최종예산	1,567,029	1,497,797	-4.4%	1,562,568	4.3%	1,670,153	6.9%	-	-

자료: 안전행정부, 지방자치단체 예산개요, 각년도.

##### 2) 자치단체별 예산규모

2013년 예산순계 규모를 기준으로 회계별·자치단체별 예산규모를 살펴보면, 전체 156조 8,887억원 중 일반회계 128조 2,714억원(81.8%), 특별회계 28조 6,173(18.2%)억원으로 구성되어 있다. 자치단체별로 살펴보면, 광역자치단체가 100조 4,884억원(64.1%)로 이중 특별시가 19조 6,667억원(12.5%), 광역시가 28조 6,218억원(18.2%), 특별자치시가 5,670억원(0.4%), 도가 48조 5,0240억원(30.9%), 특별자치도가 3조 1,305억원(2.0%)을 각각 차지하고 있다.

기초자치단체는 전체 56조 4,003억원(35.9%)이며, 이중 시가 33조 5,060억원(21.4%), 군이 15조 7,639억원(10.0%)을 차지하고 있으며, 자치구는 7조 1,304억원(4.5%)로 가장 낮은 비중을 차지하고 있다.

〈표 3〉 지방자치단체별 예산규모 (단위: 억원, 순계기준)

단체별	예산규모	%	일반회계	%	특별회계	%
계	1,568,887	100	1,282,714	81.8	286,173	18.2
특별시	196,667	12.6	146,606	9.3	50,061	3.2
광역시	286,218	18.2	219,187	14.0	67,032	4.3
특별자치시	5,670	0.4	4,144	0.3	1,526	0.1
도	485,024	30.9	422,092	26.9	5,615	4.0
특별자치도	31,305	2.0	25,690	1.6	62,932	0.4
시	335,060	21.4	256,353	16.3	78,708	5.0
군	157,639	10.0	145,999	9.3	11,640	0.7
구	71,304	4.5	62,643	4.0	8,661	0.6

자료: 안전행정부, 2013 지방자치단체 예산개요.

### 3) 자치단체별 세입예산 규모

지방자치단체별 세입예산 구조를 살펴보면, 광역자치단체의 경우 자체수입 비중이 특별시 88.6%, 광역시 55.4%, 특별자치시 40.5%, 도 38.6%, 특별자치도 32.1%를 각각 차지하고 있다.

〈표 4〉 2013년 자치단체별 일반회계 세입예산 총계규모 (단위: 억원, %)

구 분	계	%	자체수입	의존수입	지방채
계	1,688,802 (100)	100	695,168 (41.2)	975,815 (57.8)	17,819 (1.1)
특별시	156,116 (100)	9.2	138,297 (88.6)	17,819 (11.4)	-
광역시	221,488 (100)	13.1	122,618 (55.4)	91,592 (41.4)	7,278 (3.3)
특별자치시	4,144 (100)	0.2	1,677 (40.5)	2,467 (59.5)	-
도	422,768 (100)	25.0	163,099 (38.6)	252,153 (59.6)	7,516 (1.8)
특별자치도	26,188 (100)	1.6	8,398 (32.1)	17,292 (66.0)	498 (1.9)
시	427,438 (100)	25.3	157,468 (36.8)	267,814 (62.7)	2,156 (0.5)
군	238,234 (100)	14.1	38,471 (16.1)	199,430 (83.7)	333 (0.1)
구	192,426 (100)	11.4	65,14 (33.9)	127,248 (66.1)	38 (0.0)

자료: 안전행정부, 2013 지방자치단체 예산개요.

반면 기초자치단체의 경우 시 36.8%, 군 16.1%, 구 33.9%로 자체수입 비중이 세입의 절반에도 미치지 못하고 있다. 결국 기초자치단체의 경우 세입의 대부분을 의존재원에 의지하고 있다는 것을 알 수 있으며, 특히 군의 경우 전체세입 예산에서 비중이 14.1%로 자치구의 11.4%에 비해 높게 나타나지만, 자체수입이 아닌 의존재원에 기인한 것을 알 수 있다.

#### 4) 자치단체별 세출예산 규모

2013년도 지방자치단체별 세출예산 비중을 살펴보면, 광역자치단체의 경우 교육(22.4%), 수송 및 교통(12.6), 기타(17.4%) 등의 비중이 높은 편으로 나타났다. 기초자치단체의 경우 사회복지가 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 시군의 경우 농림해양수산과 수송 및 교통 등이 높은 비중으로 나타났다. 한편 자치구의 경우 사회복지 비중(47.4%)과 일반공공행정 비중(6.3%)이 높게 나타나고 있는데 이는 경직성 지출로서 세출예산의 53.7%를 차지하고 있어 가용재원의 부족 현상으로 나타나고 있다.

〈표 5〉 2013년 자치단체별 일반회계 세출예산 구성  
(단위: %, 순계)

구 분	광역 자치단체	기초자치단체		
		시	군	구
일반공공행정	9.7	7.5	7.5	6.3
공공질서 및 안정	3.6	1.6	1.6	0.7
교 육	22.4	2.5	2.5	1.8
문화 및 관광	6.2	6.7	6.7	2.5
환경보호	2.6	6.3	6.3	3.9
사회복지	6.5	28.9	28.9	47.4
보 건	1.3	1.9	1.9	2.7
농림해양수산	4.9	8.8	8.8	0.9
산업중소기업	3.9	1.8	1.8	0.6
수송 및 교통	12.6	8.5	8.5	2.0
국토 및 지역개발	5.5	6.6	6.6	2.5
과학 기술	0.7	0.0	0.02	0.0
예 비 비	2.7	1.8	1.8	1.3
기 타	17.4	16.9	16.9	27.3
합 계	100	100	100	100

자료: 안전행정부, 2013 지방자치단체 예산개요, 참조 작성.

## 2. 주요 사회복지정책 관련 재정 현황

지방자치단체의 사회복지분야 국고보조사업은 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성지원, 노인 청소년 지원 및 보건의료부문 등에 약 130여개에 달하고 있다. 사회복지분야

국고보조사업은 기초자치단체나 광역자치단체에 대하여 경상보조 혹은 자본보조의 형태로 지원되고 있다(보건사회연구원, 2010). 특히 사회복지 국고보조사업이 증가할수록 국고보조에 따른 지방비 부담액은 해마다 그 절대액이 증가하고 있을 뿐만 아니라 그 증가율이 지방재정 규모, 특히 전체예산의 증가율을 상회하고 있다.<sup>3)</sup> 뿐만아니라, 사회복지예산 자체가 각종 국고보조사업에 따라 지방비가 매칭되는 형태이므로 경직성 예산이라고 할 수 있다.

이러한 사회복지 국고보조사업에 대한 지방비 부담은 2005년부터 시작된 중앙의 정책변화, 즉 대표적으로 분권교부세, 기초노령연금, 영유아 무상보육 확대 정책이 시행되면서 기하급수적으로 늘어나기 시작하였다고 볼 수 있다. 우선 분권교부세<sup>4)</sup>를 살펴보면, 2005년 사회복지 시설운영 등 기존의 국고보조사업의 일부가 지방으로 이양되고 그 보전방안으로 분권교부세가 신설되면서 지방비 부담이 더욱 커지기 시작하였다.

즉, 신설된 분권교부세 규모는 국세의 일정 비율로 정해져 있기 때문에, 복지사업 수요와 상관없이 국세 증가율에 비례하여 증가하는데, 국세 증가율이 사회복지사업 수요 증가율에 못 미침에 따라 지방비 부담이 그만큼 더 증가하게 된 것이다.

<표 6> 의 분권교부세 사업의 예산추이를 살펴보면, 2005년 사회복지사업의 지방이양 이후 2011년까지 분권교부세는 연평균 8.2% 증가하는데 그쳤으나, 지방비 부담은 18.6%씩 증가하였으며, 지방비 부담률은 2004년 이양전 52.8%에서 2011년 이양후 68.1%로 15.3%가 증가하여 지방의 재정상황을 악화시키는 요인으로 작용하고 있다.

〈표 6〉 사회복지 분권교부세 사업의 예산추이

(단위 : 억원, %)

구분	이양전	이양후(분권교부세)							연평균 증가율
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
계(A)	12,951	16,820	19,201	22,268	26,200	28,134	30,019	33,453	14.4
분권 (B)	6,017	5,531	6,955	7,955	9,518	8,507	9,509	10,582	8.2
비중 (B/A)	47.2	32.9	36.2	35.7	36.3	30.2	31.7	31.9	-
지방비 (C)	6,844	11,289	12,246	14,313	16,682	19,627	20,510	22,872	-
비중 (C/A)	52.8	67.1	63.8	64.3	63.7	69.8	68.3	68.1	18.6

자료 : 행정안전부(2012) 내부자료. 2012 지방재정세미나 종합토론 참고자료.

3) 최근 7년간('04-11) 총예산 증가율은 6.3%인데 비해, 사회복지 예산 증가율은 15.2%로 약 2.5배나 높게 나타나고 있다. 이는 사회복지 지방이양사업으로 인한 지방비 부담증가 및 저출산·고령화 관련 사회복지사업 확대에 따른 지방비 부담이 주요요인이다(고경환, 2012).

4) 분권교부세는 도입당시 2010년 보통교부세로 통합되기로 되어 있었으나, 예산 보전문제로 2014년까지 5년을 재연장하였다.

다음으로 기초노령연금은 2008년 기준의 경로연금의 수급자를 확대하여 신설하였는데, 늘어나는 재원규모를 감당하기 위하여 중앙정부와 지방정부 간에 공동분담원리(matching fund system)를 적용하고 지방비 부담에서도 지역간 형평성 제고를 위해 국고지원액 산정에 차등보조율을 적용하고 있다(김정완, 2012). 기초노령연금의 소요재원<sup>5)</sup> 규모는 사회복지비 중 노인·청소년에 대한 지출이 2007년 6,513억원에서 2011년 3조 7,864원으로 급증하고 있으며, 2017년 고령인구가 유소년인구를 초과하는 인구구조 상의 변화에 따라 기초노령연금의 추가적인 재원의 급속한 증가가 예견되고 있다(조임곤, 2012).

〈표 7〉 기초노령연금 수급자수 증가에 따른 지방비 부담 추계

(단위: 억원)

구분	국비		지방비		추가지방비 부담
	70%수급	80%수급	70%수급	80%수급	
2012	36,091	41,247	12,379	14,148	1,768
2020	79,982	91,408	27,434	31,353	3,919
2030	215,981	246,835	74,082	84,665	10,583
2040	464,006	530,293	159,155	181,892	22,736
2050	802,733	917,409	275,340	314,674	39,334

자료: 조임곤(2012).

조임곤(2012)의 기초노령연금 지방비 부담 추계에 따르면, 수급자수를 70%에서 80%로 확대하고 적극적으로 국민연금가입자 전체평균 소득월액을 예측하는 경우의 추가적인 지방비 부담액은 2030년 까지 약 1조원정도의 추가적인 부담이 발생하며, 매년 약 3천억원 정도의 추가적 지방부담이 예상된다.

한편, 최근의 영유아 무상보육확대 역시 지방재정에 큰 압박요인으로 작용하고 있다. 2012년부터 확대시행된 영유아보육사업은 어린이집을 이용하는 모든 만 0~2세아에 대한 무상보육을 실시하고 2013년에는 영유아보육료 및 양육수당 지원이 만 0세에서 만 5세까지 소득·자산에 무관하게 전 계층으로 확대 지원되고 있다(이혜원, 2013). 중앙의 정책변화에 의해 지방이 국고보조사업에 매칭되는 추가부담액(2011년 지방비 기준)은 2012년 2,752억원, 2013년 6,250억원, 2014년 4,614억원, 2015년 2,332억원으로 추정되고 있으며, 0~2세 보육료 지원 대응 지방비 외에 소득하위 70% 가구까지 수급대상이 확대되는 양육수당에 대한 대응 지방비(추정액 3,500억원)의 발생으로 인해 지방자치단체의 재정난은 더욱 가중될 것으로 전망하고 있다(서정섭, 2013).

5) 기초노령연금법 부칙에 따르면 기초노령연금 급여율은 제도가 처음 도입·시행된 2008년 국민연금가입자 평균소득의 5% 수준에서 2028년 10% 수준까지 단계적으로 인상하도록 되어 있어 중앙정부뿐만 아니라 지방정부 역시 이에 매칭할 여유가 없을 것으로 보인다(조임곤, 2012).

〈표 8〉 영유아 보육료사업 추가 지방비부담 전망

구분	보육료 (시설이용아동)			양육수당 (시설미이용아동) 0-2세	지방비 추가부담액
	0-2세	3-4세	5세		
2011	국비+지방비			국비+지방비	-
2012	국비+지방비 *추가지방비: 3,788억원	전년동일	지방교육교부금 *추가지방비: 3,788억원	전년 동일	2,752억원
2013	상동 *추가지방비: 3,788억원	*대상확대추가 부담: 없음 (지방교육재정 교부금에서부담)	상동 *감소지방비: 1,036억원	상동 *대상확대 추가지방비: 3,500억원	6,250억원
2014	상동 *추가지방비: 3,788억원	3세/국비+지방비 4세/지방교육재정 교부금 *감소지방비: 1,638억원	상동 *감소지방비: 1,036억원	상동 *대상확대 추가지방비: 3,500억원	4,614억원
2015 이후	상동 *추가지방비: 3,788억원	3세-4세/지방교육 재정교부금 *감소지방비: 3,920억원	상동 *감소지방비: 1,036억원	상동 *대상확대 추가지방비: 3,500억원	2,332억원

자료: 하능식·이상용·구찬동(2012); 서정섭(2013).

## IV. 연구설계 및 분석결과

### 1. 분석모형

사회복지 예산에 미치는 영향요인 분석을 위해서 본 연구는 사회복지 정책을 집행하기 위한 지방자치단체의 재정력과 사회복지 수요와의 관계를 분석하기 위하여 다음과 같은 식을 이용하여 다중회귀분석(multiple regression analysis)을 시도하였다. 본 연구에서 시도되는 변수의 함수식과 추정방정식은 다음과 같다.

종속변수는 사회복지비 예산 비중으로 설정하였으며, 종속변수는 재정자립도, 재정자주도, 보조사업예산비율, 고령화비율, 기초생활보장수급자비율, 영유아비율, 장애인비율을 설정하였다.

$$\text{사회복지비 예산비중} = f(\text{재정자립도}, \text{재정자주도}, \text{보조사업예산비율}, \text{고령화비율}, \text{기초생활보장수급자비율}, \text{영유아비율}, \text{장애인비율})$$

$$Y_i = c + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} + \cdots + e_i$$

여기서, i : 자치단체

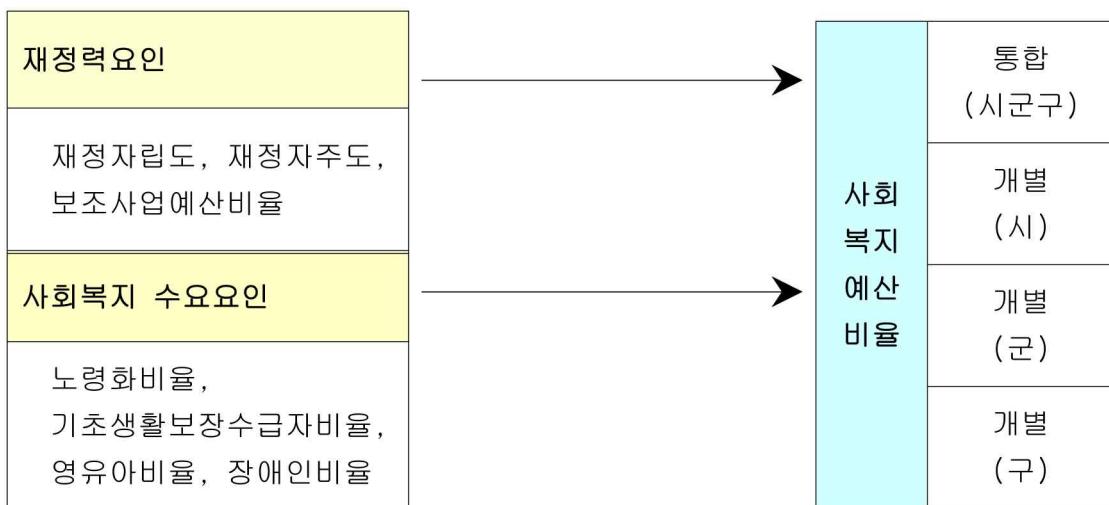
c : 상수항

X<sub>i</sub> : 종속변수

e<sub>i</sub> : 잔차

본 연구는 상기 추정방정식을 이용하여 227개 기초자치단체의 사회복지 예산비중에 미친 영향요인 분석을 위하여 위계적 회귀분석을 적용하였다. 위계적 회귀분석실시에 따라 사회복지 예산비중을 종속변수로 재정력 요인, 사회복지 수요요인을 각각 독립변수로 하여 분석하였다. 또한 우리나라 시·군·구는 각 기초자치단체로서 동일한 위상을 가지고 있으나, 지역특성 및 재정능력 등 각기 다른 특성을 가지고 있으므로 이를 고려하여 통합적 모형(시군구 전체)과 개별적 모형(시, 군, 구)으로 구별하여 영향요인들이 어떻게 작용하고 있는 살펴보았으며, 이에 대한 연구모형을 살펴보면 다음과 같다.

〈그림 1〉 연구 모형



## 2. 변수선정 및 자료

본 연구는 전국 기초자치단체 227개를 대상으로 실질적인 사회복지 정책 요인을 분석하기 위하여 사회복지 정책의지로 대변되는 사회복지 예산을 활용하여 이루어졌다.<sup>6)</sup> 연구의 시간적 범위는 2012년 예산자료를 이용하였으며, 자료의 일관성을 유지하기 위하여 모든 자료는

6) 김미혜 외2(2009)는 지방자치단체의 예산자료가 지방자치단체의 정책의지 표명에 결산자료 보다 적절하다고 하였다.

비율척도로 구성하였다. 그리고 분석도구는 SPSS 통계 패키지를 이용하였다.

종속변수는 사회복지 예산비중으로 설정하였다(이승종·김홍식, 1992; 강윤호, 2000; 이희선·이동영, 2000; 진재문 2006; 박고운·박병현, 2009). 사회복지 예산비중을 설정한 이유는 일반적으로 전체 예산 규모의 차이를 통제함으로써 단순한 총액보다는 복지에 대한 개별 지방정부들의 상대적 의지를 비교하는 데 적절한 것으로 간주되기 때문이다. 박고운·박병현(2009)은 사회복지예산 비중은 지방자치단체가 사회복지 분야에서 가지는 정책비중을 알 수 있으며, 지방자치단체의 복지에 대한 의지와 노력, 여타 사업부분과 비교한 상대적인 복지에 대한 고려를 의미한다고 하였다. 사회복지 예산 비중은 지방자치단체 사회복지 예산을 일반회계 총예산으로 나누어 구할 수 있다. 자료는 안전행정부 재정고사이트<sup>7)</sup>의 통계자료를 활용하였다.

독립변수는 재정력요인으로 재정자립도, 재정자주도, 보조사업예산비율을 선정하였으며, 사회복지 수요요인은 노령화비율, 기초생활보장수급자비율, 영유아비율, 장애인비율을 선정하였다.

재정력 요인 중 재정자립도는 지방자치단체의 자주재정력을 일반적으로 나타내는 지표로서 지방자치단체의 전체 재원에 대한 자주재원의 비율을 말하는 것으로, 일반회계 예산을 지방세와 세외수입으로 나누어 구하게 된다. 재정자립도는 자체수입이 많은 지방자치단체가 재정운영에 있어 보다 자유로워 사회복지에 대한 재정투자가 더 많이 이루어 질 것이기 때문에 선정하였다(남궁근, 1994; 김수완, 1998; 소순창외, 1999, 정진현, 2003, 김미혜외2, 2009).

재정자주도는 지방정부 스스로가 운영할 수 있는 보통교부세, 재정보전금, 조정교부금과 같은 이전재원을 자체재원과 합하여 일반회계 예산에 나누어 구하는 지표로서, 사회복지 수요의 증가에 따라 발생하는 재원 부담을 충족시킬 수 있는 지방자치단체 재정력으로 지표의 의미를 가진다(서동명, 2009; 조수현, 2009; 장동호, 2011; 정윤미·강현아, 2012, 김경준외2, 113). 장동호(2010)는 지방재정자주도가 높을수록 사회복지 예산 비중이 높다고 주장하였으며, 배인명(2000)은 지방정부의 자치재정력을 중대시키는 재원으로서 지방자주도를 주목하면서 재정력 크기를 중대시키는 재원으로 취급하였다.

보조사업 예산비율은 사회복지 정책의 복지비 예산과 관련하여 정부간관계 속에서 상위정부의 재정이전이 기초자치단체의 복지예산에 유의미한 영향을 미칠 수 있기 때문에 설정하였다. 보조금은 지방정부가 보조금이 지원된 정책 분야에 대해 보다 많은 공공지출을 유도하게 되고, 단순한 지출능력을 향상시키는 것 외에도 정책의 우선순위를 변화시킬 수 있기 때문이다(남궁근, 1994; 강문희, 2001; 김승연·홍경준, 2011)

사회복지 수요요인은 최근 사회복지의 다양한 욕구를 반영하고, 동시에 사회복지 정책에서 강조되고 있는 후기 산업사회의 새로운 사회적 위험의 영향력을 검증하기 위한 변수로 구성

7) 재정고: <http://lofin.mospa.go.kr/main.jsp>

하였다. 즉, 사회복지 수요요인은 저출산·고령화 사회로 진입한 사회적 환경에 따라 지방자치단체의 사회복지 예산에 미치는 영향을 파악하기 위하여 구성하였으며, 지역의 복지관련 욕구가 지방정부의 사회복지 관련 정책의지에 미치는 영향력을 검증하기 위하여 설정하였다. 특히, 실질적으로 지방자치단체의 사회복지 수요에 영향을 미치는 정책과 관련하여 선정하였으며, 중앙정부의 갑작스런 정책 변동<sup>8)</sup>에 의해 영향을 받는 지방자치단체의 재정부담에 대한 고려도 포함되었다.

사회복지 수요요인 중 노령화비율은 지역의 65세 이상 노인<sup>9)</sup>을 총인구로 나누어 산출한 지표로서 지방의 노인복지사업과 직접적인 관계를 가진다. 많은 연구에서 지방의 사회복지 욕구로 노령화 비율은 영향요인 지표로 사용하고 있으며, 사회복지예산의 크게에 반영되는 변수로 유의미한 연구결과를 나타내고 있다(강혜규 2004; 박고운·박병현; 2007; 이재완·이교성, 2007; 김성주, 2008; 장동호 2011; 김윤수·류호영, 2012; 김경준외 2, 2013).

기초생활보장수급자비율은 국민기초생활보장법에 근거한 국민기초생활보장수급자수를 총 인구에 나눈 지표로서 기본적 지역내 수요<sup>10)</sup>를 나타내는 변수라 할 수 있다. 김미혜 외 2(2009)는 우리나라 복지제도는 잔여주의적 경향이 강하여 다수 제도가 기초수급자를 위주로 지원되기 때문에 기초수급자로도 지역의 복지수요를 예측할 수 있다고 주장하기도 한다.

영유아비율은 취학전 영유아수를 인구로 나누어 산출한 지표이다. 영유아 비율은 기준연구의 복지수요적 측면에서 보았을 때, 사회복지 예산과 관련된 영향요인으로 설정이 거의 되지 않았다고 할 수 있다. 장동호(2011년)가 제도적 차원의 변수로서 영유아 보육시설의 수를 독립변수로 설정하여 영향요인을 검증하였으며, 김윤수·윤호영(2012)이 복지수요 변수로서 아동청소년수를 설정하는 등 상대적으로 변수로서의 선정이 미약하였다. 이는 영유아보육과 관련된 사회복지정책이 잔여적 복지사업으로 국한되었기 때문으로 해석된다. 그러나 2012년 영유아 보육 지원확대정책으로 인하여 매년 지방의 부담은 급증하고 있으며, 2012년 2,752억 원, 2013년 6,250억원의 추가 부담이 발생하고 있는 형편이다(서정섭, 2013). 따라서 본 연구에서는 영유아비율을 변수로 선정하여 재정력과 사회복지예산에 어떠한 영향을 미치고 있는

8) 갑작스런 정책 변동이란 사회복지 정책과 관련하여 중앙은 물론 지방에도 재정적인 부담이 증가하는 정책을 중앙이 일방적으로 추진하여 지방과 갈등관계를 형성하였기 때문으로, 2012년 3월 영유아 무상보육의 확대정책이 대표적인 사례이다.

9) 2008년 기초노령연금이 도입된 직후 재정부담은 단기간에 급증하게 되었고 이는 지방자치단체의 큰 부담으로 작용하고 있다. 특히, 11월 19일 국무회의에서 의결한 기초연금 최종안이 국회에서 통과될 경우 지방의 부담은 약 1조 8,000억원으로 추정되어 더욱 가중될 것으로 보인다(이재원, 2013).

10) 박근혜 정부에서는 현행 통합급여방식을 개별 급여방식으로 전환하고 상대적 빈곤선을 설정하여 중위소득 기준으로 급여방식을 다원화할 계획이다. 이에 따라 기초생활보장 수급자 수는 340만명에서 414만명으로 대폭 확대될 것으로 전망되며, 이와 같은 제도 변화에 따라 국비 및 지방비 부담에서도 변화가 예상된다(이재원, 2013).

지를 파악하고자 하였다.

장애인비율은 등록장애인수를 인구로 나누어 산출한 변수이다. 장애인비율은 실질적인 복지수요와 관련된 변수로 선정되었으며, 지방정부가 지역의 복지수요에 적극적인 반응을 보일 경우 취약계층의 수에 따라 탄력적으로 반응할 것이므로 고려되었다(김경호, 2003; 서상범·홍석자, 최경호, 2005; 2010; 김미숙외 2, 2012). 장애인 비율은 분권교부세의 경상적 수요의 주요지출 요인 중 하나로 장애인 시설운영에 대한 지방비 부담에 미치는 영향을 파악하기 위해서 선정하였다.<sup>11)</sup>

다음의 <표 9>는 본 연구에서 활용된 종속변수와 독립변수의 측정방법과 자료의 출처를 나타내고 있다.

〈표 9〉 변수의 구성과 측정

구 분	변수명	측정방법	출처
종속변수	사회복지예산 비중	사회복지예산 / 일반회계예산 × 100	행정안전부 (2013)
독립변수	재정자립도	(지방세+세외수입)/일반회계예산 × 100	행정안전부 (2013)
	재정자주도	(지방세+세외수입+ 지방교부세+조정교부금+재정보전금) /일반회계예산 × 100	행정안전부 (2013)
	보조사업 예산비율	보조사업 예산/일반회계예산 ×100	행정안전부 (2013)
복지수요요인	노령화비율	(65세 이상 노인인구수/인구) × 100	통계청 (2013)
	기초생활보장 수급자비율	(기초생활수급자수/인구) × 100	행정안전부 (2013)
	영유아비율	(영유아수/인구) × 100	행정안전부 (2013)
	장애인비율	(등록장애인수/인구) × 100	행정안전부 (2013)

### 3. 분석결과

#### 1) 기초자치단체 재정력과 사회복지 예산의 관계

기초자치단체의 재정력과 사회복지비 예산과의 관계를 살펴보기 위해 상관관계 분석을 실시하였다. 이를 위하여 <표 10>과 같이 재정자립도와 재정자주도 그리고 보조사업비율을 사회복지 예산 비중으로 상관관계를 분석을 하였다.

11) 분권교부세 사회복지 지출은 매년 급증하고 있으며, 이로 인해 지방재원의 추가적 부담과 다른 지방이양 사업이 축소되는 부작용도 발생하고 있다(이재원 2013).

우선 전체적인 지방자치단체의 측면에서 사회복지비 예산 비중과의 관계를 살펴보면, 재정자립도는 정의(+) 관계(.0284)가 유의미하게 나타났다. 재정자주도의 경우 -.569의 부(-)의 관계가 나타났으며, 보조사업예산 비율은 .193으로 정(+)적인 관계로 유의미하게 나타났다.

이러한 결과는 기초자치단체 재정력과 사회복지 예산의 관계가 지방세수입 및 세외수입 같은 자체수입의 자립도가 높은 자치단체일수록 사회복지 예산의 비중의 커지며, 보조사업예산 비율 역시 사회복지 예산을 증가시키는 요인으로 파악할 수 있다.

그러나 자체수입뿐만 아니라 보통교부세, 조정교부금, 재정교부금을 합한 재정자주도의 경우 재정자주도가 낮은 자치단체 일수록 사회복지 예산 비중이 높게 형성된다는 것을 알 수 있다. 즉, 이는 일반의존재원의 비중이 높을수록 사회복지 예산부담이 더 크게 증가한다는 의미로 해석할 수 있다.

다음으로 기초자치단체 재정력과 사회복지 예산의 관계를 시군구별로 살펴보면, 시의 경우는 재정자립도와 사회복지 예산 비중의 관계만 정(+)적인 관계(.361)를 유의미하게 나타내고 있으며, 나머지 재정자주도와 보조사업비율은 유의미하게 나타나지 않고 있다. 따라서 시는 재정자립도가 높은 자치단체일수록 사회복지 예산 비중이 높게 편성되는 것으로 분석할 수 있다.

군의 경우는 재정자립도(.615)와 재정자주도(.266)에서 정의 관계가 유의미하게 나타났으며, 보조사업예산 비율은 -0.154로 부(-)의 관계가 유의미하게 분석되었다. 따라서 군은 재정자립도가 높은 자치단체일수록, 재정자주도가 높은 자치단체일수록 사회복지 예산 비중이 높게 형성된다는 것을 알 수 있다.

자치구의 경우 재정자립도와 사회복지비 예산 비중의 관계를 살펴보면, -.787로 부(-)의 관계가 유의미하게 나타나고 있으며, 재정자주도 역시 -.865의 부적(-) 관계를 유의미하게 나타내고 있다. 반면, 보조사업예산 비율이 높을수록 사회복지 예산의 비중은 감소한다는 것을 알 수 있다. 반면에 보조사업비율은 .859로서 정(+)의 관계를 유의미하게 형성하고 있다. 따라서 자치구의 경우 재정자립도와 재정자주도가 낮을수록 높은 사회복비비중을 부담하고 있음을 알 수 있으며, 보조사업비율이 높을수록 사회복지비 비중이 높게 나타나고 있어 각종 국고보조사업의 증가와 함께 재원부담의 어려움이 따른다는 것을 알 수 있다.

기초자치단체의 재정력과 사회복지 예산 비중과의 상관관계 분석을 통해서 알 수 있는 것은 시와 군은 재정력에 따라 유사한 형태의 사회복지 예산을 편성하고 있음을 알 수 있으며, 자치구는 이와는 정반대로 사회복지 예산이 편성되고 있음을 알 수 있다.

〈표 10〉 지방자치단체별 재정력과 사회복지 예산의 관계

구분	사회복지비 예산 비중			
	전체	시	군	구
재정자립도	.284(**)	.361(**)	.615(**)	-.787(**)
재정자주도	-.569(**)	.041	.266(*)	-.865(**)
보조사업비율	.193(**)	-.154	-.264(*)	.859(**)

\*\* 0.01 수준(양쪽)에서 유의함.

\* 0.05 수준(양쪽)에서 유의함.

## 2) 기초자치단체별 사회복지 예산 결정요인 분석

본 연구에서는 기초자치단체별 사회복지 예산에 미치는 독립변수의 영향력을 검증하기 위하여 위계적 회귀분석을 실시하였다. 재정력 요인으로 재정자립도, 재정자주도, 보조사업예산 비중을 독립변수로 사용하였으며, 사회복지 수요요인으로 고령화비율, 기초생활보장수급자비율, 영유아비율, 장애인비율을 독립변수로 사용하였다. 종속변수는 2012년 기초자치단체 사회복지 예산 비중을 사용하였다.

우리나라 기초자치단체는 동일한 법적 위상임에도 각 지역특성 및 행정적·재정적 특성이 다르므로, 시군구 전체 통합모형과 시별, 군별, 자치구별 개별 분석모형으로 구별하여 영향요인을 분석하였다.

한편, 독립변수들 간의 다중공선성(multicollinearity) 유무를 확인하기 위하여 다중공선성의 진단지표가 될 수 있는 분산팽창요인(VIF: Variance Inflation Factor)을 살펴본 결과, 분산팽창계수가 10이상일 때는 심한 다중공선성이 존재하는 것으로 간주하는데(Kutner,2004; 김윤수·류호영, 2012, 함영진, 2013), 분산팽창계수가 10이상으로 나타난 변수들은 발견되지 않았으며 다중공선성 문제는 발생하지 않는 것으로 나타났다.

### (1) 시군구 통합 영향요인 분석

시군구 통합 요인분석은 227개 기초자치단체를 대상으로 영향요인을 분석한 모형이며, 재정력요인(모형 1), 사회복지 수요요인(모형 2) 그리고 전체 요인(모형 3)을 순차적으로 적용하여 분석하였다.

먼저 모형 1의 재정력 요인과 사회복지 예산 비중의 결정요인을 살펴보면, 재정자립도 (.454), 재정자주도(-1.234), 보조사업예산 비중(-.557) 모두 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 즉, 사회복지 예산 비중은 기초자치단체의 재정자립도가 높거나, 재정자주도가 낮을 경우, 또 보조사업예산 비중이 낮을 경우 높아진다는 것이다.

모형 2는 사회복지 수요요인과 사회복지비중과의 영향요인을 살펴보았는데, 고령화비율 (-.865)과 장애인비율(.165)이 유의미한 관계로 나타났다. 따라서 고령화비율이 낮을수록, 장

애인비율이 높을 수록 사회복지 예산 비중은 높은 것으로 분석되었다.

모형 3의 전체요인과 시군구 사회복지 예산 비중과 결정요인을 살펴보면, 재정자주도 (-1.016), 보조사업예산 비중(-0.492), 고령화비율(-.418), 영유아비율(0.82)이 유의미한 관계로 나타났다. 따라서 재정자주도가 낮을수록, 보조사업예산 비율이 낮을수록, 고령화비율이 낮을수록, 영유아 비율이 높을수록 사회복지 예산 비중은 높은 것으로 분석되었다.

이러한 분석결과는 재정자주도가 낮고, 자체사업예산이 적더라도 사회복지사업의 지방이양과 국고보조사업의 확대로 인해 자주재정력이 약한 기초자치단체의 지방비 부담의 크게 늘고 있다는 것을 나타낸다고 할 수 있으며, 고령화에 따른 노인복지 복지수요보다는 영유아보육 확대 정책에 따른 복지수요가 더 높아졌다는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 11〉 사회복지비 예산 비중의 결정요인(시군구 통합모형)

구 분		통합모형 (시군구 전체)		
		B	t	P
모형 1	(상수)	160.137	13.494	.000
	재정자립도	.454	9.440	.000
	재정자주도	-1.234	-17.974	.000
	보조사업비중	-.557	-6.866	.000
	R <sup>2</sup>		.723	
	adj R <sup>2</sup>		.720	
	F		194.241**	
모형 2	(상수)	47.213	19.675	.000
	고령화비율	-.865	-8.866	.000
	기초비율	.162	1.845	.066
	영유아비율	-.017	-.257	.798
	장애인비율	.165	2.352	.020
	R <sup>2</sup>		.468	
	adj R <sup>2</sup>		.458	
	F		48.734**	
모형 3	(상수)	160.007	15.247	.000
	재정자립도	.055	.924	.356
	재정자주도	-1.016	-15.839	.000
	보조사업비중	-.492	-6.894	.000
	고령화비율	-.418	-5.777	.000
	기초비율	.024	.407	.684
	영유아비율	.082	1.931	.055
	장애인비율	-.063	-1.442	.151
	R <sup>2</sup>		.807	
	adj R <sup>2</sup>		.801	
	F		130.913**	

\*\* 0.01 수준(양쪽)에서 유의함.

\* 0.05 수준(양쪽)에서 유의함.

## (2) 시군구 개별 영향요인 분석

시군구 개별 영향요인 분석은 재정력요인과 사회복지 수요요인과 사회복지 예산 비중과의 영향관계를 알아보기 위해 시, 군, 자치구 별로 구분하여 분석한 모형이다. 상기 시군구 통합 모형과 동일하게 재정력요인(모형 1), 사회복지 수요요인(모형 2), 그리고 전체 요인(모형 3)을 순차적으로 적용하여 분석하였다.

〈표 12〉 사회복지비 예산 비중의 결정요인(시군구 개별모형)

구 분		개별모형								
		시			군			구		
		B	t	P	B	t	P	B	t	P
모형 1	(상수)	60.110	2.873	.005	2.940	.260	.796	44.231	2.188	.032
	재정자립도	.481	3.412	.001	.609	6.308	.000	-.246	-2.312	.024
	재정자주도	-.506	-2.217	.030	.123	.843	.402	-.278	-1.007	.318
	보조사업비중	-.290	-1.219	.227	.088	.582	.563	.395	1.572	.121
	R <sup>2</sup>	.198			.384			.773		
	adj R <sup>2</sup>	.163			.361			.762		
	F	5.750**			16.638**			73.739**		
모형 2	(상수)	36.128	19.985	.000	23.991	12.116	.000	55.676	10.879	.000
	고령화비율	-1.172	-6.425	.000	-.353	-2.425	.018	-.474	-3.932	.000
	기초비율	.767	3.505	.001	-.144	-.986	.327	.660	2.049	.045
	영유아비율	.050	.339	.736	-.012	-.111	.912	-.579	-2.392	.020
	장애인비율	-.078	-.399	.691	-.016	-.130	.897	.400	2.118	.038
	R <sup>2</sup>	.431			.222			.377		
	adj R <sup>2</sup>	.398			.182			.339		
모형 3	F	13.079**			5.622**			9.699**		
	(상수)	98.820	5.531	.000	3.747	.308	.759	107.713	3.929	.000
	재정자립도	-.108	-.600	.550	.636	4.422	.000	-.276	-2.528	.014
	재정자주도	-.634	-3.451	.001	.114	.748	.457	-.939	-2.724	.008
	보조사업비중	-.646	-3.273	.002	.079	.494	.623	-.243	-.782	.437
	고령화비율	-1.299	-6.511	.000	.025	.160	.873	-.188	-2.068	.043
	기초비율	.821	3.739	.000	.016	.110	.912	.376	2.003	.050
모형 4	영유아비율	.067	.453	.652	-.065	-.650	.518	-.198	-1.383	.172
	장애인비율	-.099	-.528	.599	-.044	-.401	.690	-.294	-2.171	.034
	R <sup>2</sup>	.524			.391			.809		
	adj R <sup>2</sup>	.473			.335			.787		
F		10.370**			6.985**			36.966**		

\*\* 0.01 수준(양쪽)에서 유의함. \* 0.05 수준(양쪽)에서 유의함.

먼저 시지역을 살펴보면 모형1에서 재정자립도(.481)과 재정자주도(-.506)가 유의미하게 나타났으며, 모형 2에서는 고령화 비율(-1.172)과 기초생활보장수급자 비율(.767)이 유의미한 관계를 나타냈다. 모형 3에서 전체요인과 시지역 사회복지 예산 비중과 결정요인을 살펴보면, 재정자주도(-.634), 보조사업예산 비중(-0.646), 고령화비율(-1.299)이 유의미한 관계로 나타났다. 따라서 시지역의 경우 재정력 요인의 측면에서 보았을 때, 재정자립도가 높을수록, 재정자주도가 낮을수록 사회복지 예산 비중이 높다고 할 수 있으며, 사회복지 수요요인의 측면에서 보았을 때, 고령화비율이 낮고, 기초생활보장수급자 비율이 높을수록 사회복지 비중이 높다고 할 수 있다.

전체 요인적 측면에서 보았을 때, 재정자주도가 낮을수록, 보조사업예산 비율이 낮을수록, 고령화비율이 낮을수록, 기초생활보장수급자 비율이 높을수록 사회복지 예산 비중은 높은 것으로 분석되었다.

시지역의 사회복지 예산에 영향을 미치는 요인으로는 기초생활보장수급자 비율만 정(+)의 관계를 나타내고 있다. 이는 시지역의 재정자율성과 자체재원이 높다고 복지예산의 증가에 영향을 미치지 않는다는 것을 의미하며, 노인관련 복지예산보다는 기존에 정해진 기초수급자 관련 예산이 점진적으로 증가하고 있다는 것을 나타내고 있는 것이다.

다음으로 군지역의 경우 모형 1에서는 재정자립도(.609)만이 정(+)적인 관계로 유의미하게 나타났다. 모형 2에서도 고령화비율(-.353)만 부적인 관계로 유의미하게 나타났으며, 모형 3 도 재정자립도(.636)만 (+)적인 관계로 유의미하게 나타났다.

군지역은 사회복지 예산에 영향을 미치는 요인으로는 재정력요인의 재정자립도만 정(+)의 관계를 나타내고 있다. 따라서 군지역의 경우는 전체 예산에 비해 적은 인구수를 가지 있으므로, 사회복지 수요가 시지역이나 자치구에 비해 많이 많다는 것을 의미하며, 고령화인구비율은 시나 자치구에 비해 높지만, 사회복지 예산 자체가 적기 때문에 부(-)의 관계를 나타낸 것이라 할 수 있다.

끝으로 자치구지역의 경우 모형 1에서는 재정자립도(-.246)만이 유의미한 관계로 나타났으며, 모형 2는 고령화비율(-.474), 기초수급자비율(.660), 영유아비율(-.579), 장애인비율(.400) 모두 유의미한 관계로 나타났다. 모형3에서는 재정자립도(-.276), 재정자주도(-2.724), 고령화비율(-.188)), 기초비율(3.76), 장애인비율(-.294)이 유의미한 관계로 나타났다.

자치구는 일반적인 자체세입이 빈약하고, 보통교부세를 받지 않기 때문에 예산적 측면에서 시지역과 군지역에 비해서 열악하다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 사회복지 예산 비중은 시지역과 군지역보다 높게 나타나고 있으며, 재정자립도와 재정자주도 모두 부(-)의 관계를 보이고 있다.

이러한 분석결과는 자치구의 재정이 빈약함에도 자율적인 정책결정에 의한 복지예산배분이 아니라 외부에 의해 강제되는 피동적 의미의 복지예산 배분이 이루어지고 있다는 것을 강

력하게 말해 주고 있는 것이다. 복지수요 측면에서도 많은 부분 복지분야에 예산을 배분하고 있음에도 불구하고 노인인구가 높은 지역일수록 그리고 장애인비율이 높을수록 사회복지 예산이 차지하고 있는 비율이 낮아지는 것을 알 수 있다. 이는 기초수급자 비율이 높아지면 높아질수록 정해진 사회복지예산 비중이 높아지는 반면, 재원 부족으로 인해 신규수요에 대처하지 못하고 있다는 것을 보여주는 것이다.

## V. 결론 및 정책제언

지방정부의 사회복지 재정은 최근의 복지정책 변화에 따라 급격한 증가를 하고 있으며, 지방정부의 세입증가보다 복지지출의 증가속도가 훨씬 높게 나타나고 있는 형편이다. 그러나 정부간 복지재정관계에 대한 중앙정부의 입장은 지방자치단체가 복지를 선호하지 않기 때문에 정부간 복지재정 협력이 쉽지 않을 것이라는 선입관이 강하며 복지재정 총량을 확대하기 위해서는 현재와 같은 개별 보조와 의무적 지방비 부담 강제 방식이 효과적이라는 것을 정책의 현실에서 인지하고 있다.

이에 본 연구는 사회복지 예산이 지방자치단체 스스로가 의사결정과정 중 지각하는 정책 의지라기보다는 지방자치단체를 둘러싼 정부간 정책적·환경적 차원의 외부성에 의해 예산부담이 전가되고 있으며, 재정능력이 제한된 상황에서 사회복지에 투여할 재원 역시 제한될 가능성이 높다는 데에 착안하여 지방자치단체의 재정력이 일종의 제약요인(constraints)이라는 가정하에 진행하였다.

또한 사회복지 수요요인은 정책적 차원에서 중앙정부가 주도한 사회복지정책에 지방재원을 의무적으로 부담하도록 강제하면서 지방재정 확충에는 별다른 지원이 없다는 점과 시군구 중심의 기초자치단체 복지위탁방식이 가지는 재정관리의 비효율성과 왜곡 측면에서 설정하였다.

이러한 연구배경 하에 본 연구는 지방자치단체의 사회복지 예산에 재정력 요인과 사회복지 수요요인이 어떠한 영향을 미치는지 분석하였으며, 분석결과 따른 정책제언은 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체 재정여건 및 지역특성에 따른 사회복지비 비중 차이의 규명이다. 사회복지비 비중과 시군구 재정력 요인과의 상관관계 분석결과는 서로 다른 재정력을 가진 기초자치단체에 동일한 사회복지제도를 시행함으로서 재정부담을 가중시키고 있다는 것이다. 특히 자치구의 경우 재정자립도와 재정자주도가 낮을수록 높은 사회복지비 비중을 부담하고 있어 재정부담이 더욱 심화되고 있다. 따라서 지방자치단체의 재정적 능력의 차이에 따라 지역

간 복지지출의 차이가 나타날 가능성 높음을 알 수 있다.

둘째, 수평적 재정격차의 발생의 완화이다. 시군구 개별모형 분석결과 군지역을 제외한 시와 자치구의 재정력이 사회복지 예산과 부(-)의 관계를 가지고 있다는 것이다. 이는 재정력이 낮은 자치단체일수록 사회복지 예산이 높게 나타난다는 것으로 특별한 재정적 지원이 없는 한 낮은 재정자립도에 높은 사회복지 예산의 악순환이 계속될 것으로 예측되므로 이에 대한 완화방안이 필요하다.

셋째, 자치구 복지재원 부담에 대한 근본적 재원확충이다. 지방자치단체 재정력과 사회복지 수요요인을 종합하여 사회복지 예산 비중의 영향요인을 분석한 결과 자치구의 재정문제가 시지역과 군지역에 비해 매우 심각하다는 것을 알 수 있다. 특히, 자치구는 인구가 많으며 이에 따른 주민의 복지수요도 대폭 증가하기 때문에 높은 사회복지 예산비율은 자치구 전체 예산 운영에 심각한 저해요인으로 작용하고 있다. 따라서 자치구에 대한 자주재원 혹은 일반재원 확충 방안들이 우선적으로 모색되어야 한다.

넷째, 지역별 특성을 고려하여 자치단체별로 분석이다. 시군구 통합모형과 시군구 개별모형의 분석결과가 서로 유사하게 나오지 않는 것을 보았을 때, 사회복지 예산의 결정요인을 분석할 경우 시, 군, 자치구로 구분하여 분석하는 것이 경험적 측면에서 보다 바람직하다고 여겨진다.

다섯째, 신규 사회복지 수요에 대한 대응이다. 복지수요 측면에서 복지분야에 많은 예산을 배분하고 있음에도 불구하고 노인인구가 높은 지역일수록 그리고 장애인비율이 높을수록 사회복지 예산이 차지하고 있는 비율이 낮아지는 것을 알 수 있다. 이는 지역간 복지발전의 차이로 인해 신규 복지수요에 대처하지 못하고 있다는 것을 보여주는 것이다. 따라서 지역간 복지발전의 차이 규명하여 신규 사회복지 수요에 적극적으로 대응할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 장문희(2001), “중앙재정지원과 지방정부의 공공지출: 지출정향의 분석”, 한국행정학회, <한국행정학회 학제학술발표논문집>, pp.481-504.
- 고경환(2011), “지방자치단체의 복지수요, 재정력 및 복지자원과 복지재정지출의 관계에 관한 연구”, 성균관대학교 대학원 박사학위청구논문.
- 김경준·함영진·이기동(2013), “지자체 복지노력도의 결정요인 분석: 사회보장정보시스템을 통한 접근” 한국지능정보시스템학회, <한국지능정보시스템학회 학술대회논문집>, 2013.6, 243-250.
- 김경호(2003), “지방분권체제하의 지방정부 사회복지비 결정요인에 관한 연구”, 한국국제무역학회, <국제무역연구> 제9권 2호.
- 김미숙·정의중·김정숙(2012), “아동의 발달단계별 기초자치단체의 복지예산에 영향을 미치는 요인”,

- 보건사회연구원. <제2회 복지재정 DB 학술대회 자료집>.
- 김미혜·박은주·김민경(2009), 재정분권 이후 기초지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구. 한국사회복지정책학회, <사회복지정책>, 제 36권 4호.
- 김성주(2008), 사회복지 국고보조금의 결정요인 분석, 한국지방행정연구원, <지방행정연구> 제22권 제3호, 255~281.
- 김윤수·류호영(2012) “지방자치단체의 사회복지비 지출 규모 변화에 미치는 영향요인 분석”, 한국지방재정학회, <한국지방재정논집> 17권(2).
- 김정완, 구찬동(2013). “기초노령연금 차등보조율제도의 지역간 형평성 제고 방안”, 한국지방재정학회, <한국지방재정학회 세미나자료집> 1호. pp.42-65.
- 남궁근(1994), “우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석 -시 . 군 . 자치구의 기초자치단체를 중심으로” 한국행정학회, <한국행정학보> 28권 3호. pp.991-1014.
- 배인명(2000), “지방정부 자치재정력의 지방세출구조에 대한 효과분석: 시정부를 중심으로”, 한국행정학회, <한국행정학보> 34권 2호. pp.161-177.
- 서동명(2009), “우리나라 지방정부 장애인복지예산 결정요인 분석”, 한국사회복지연구회, <사회복지연구> 40권 4호. pp.485-514.
- 서정섭(2013), “자치구 영유아 보육비 재정부담 실태분석과 정책방향” 한국지방재정학회, <지방재정정책 세미나 논문집> 대전 서구, 2013. 6.13.
- 손희준(2013), “새 정부 중앙-지방간 재정분담체계 구축방향: 자율성 확대와 PAYGO원칙 도입을 중심으로”, 한국지방세연구원, <지방세포럼> 8권, pp.12-21.
- 윤영진(1998), “지방재정 진단모형의 이론적 동향”, 한국지방재정학회, <지방재정학보> 3권 1호. pp.1-16.
- 이남국·양기용(2006), “지방정부의 재정능력과 복지지출: 부산, 경남지역을 중심으로”, 한국지방정부학회, <지방정부연구> 10권 3호. pp.123-142.
- 이재완·김교성(2007), “지방자치단체 사회복지 지출 수준의 결정요인 분석: 1995-2005”, 한국사회복지정책학회, <사회복지정책> 31권
- 이재원(2013), “자치구 복지재정부담과 정책과제” 한국지방재정학회 <지방재정정책 세미나 발표논문> 2013.6.13.
- 이혜원(2013), “보육료 지원정책이 부모의 보육비용 부담 완화에 미치는 영향”, 한국조세재정연구원, <재정포럼> 204권, pp.8-26.
- 장동호(2010). “지방정부의 복지기능에 관한 신맑스주의적 이해”, 한국사회복지정책학회, 사회복지정책, 37권 제2호.
- 장동호(2011), “지방자치단체 사회복지 예산 비중의 결정요인 탐색: 일반행정비의 경직성을 고려한 분석”, 전북대학교 사회과학연구소, <사회과학연구> 제35집 1호.
- 정원식(2012). “지방분권화의 경로의존성과 추진 제약요인의 분석” 한국지방정부학회, <한국지방정부학회 학술발표논문집> 1호. pp.1-21.
- 정윤미·강현아(2012), “지방정부의 아동복지재정에 영향을 미치는 요인: 기초자치단체 아동복지세출 예산을 중심으로” 한국사회복지정책학회, <사회복지정책> 39권 1호. pp.283-308.
- 조수현(2009), “지방정부 사회복지예산 결정의 메커니즘과 구조적 맥락”, 한국지방행정연구원, <지방행정연구>, 제23권 제2호.
- 조임곤(2012), “기초노령연금의 지방비 부담 추계”, 한국정책학회, <한국정책학회 하계학술발표논문

- 집>, pp.461-477.
- 최재녕(2005), “지방정부의 재정능력과 복지재정지출 결정요인 연구: 기초자치단체를 중심으로” 한국정책과학학회, <한국정책과학학회보> 9권 4호. pp.451-476.
- 하능식·이상용·구찬동(2012), “중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안”, 한국지방행정연구원, 연구보고서, 2012-06(제463권),
- 함영진(2013), “지방자치단체 복지노력도에 미치는 영향요인 분석: 노동관련 시군구 자체 복지사업 예산을 중심으로”, 한국지방재정학회, <한국지방재정논집> 제18권 제1호.
- 황재영·김태복(2003), “지방자치단체의 재정력 강화방안에 관한 연구” 한국토지행정학회, <한국토지행정학회보> 10권 1호. pp.147-168.
- Kutner, Nachtsheim, Neter(2004), “Applied Linear Regression Models”, 4th edition, McGraw-Hill Irwin,



# 신진학자 세션\_성신관 110호

▣ 사 회: 김종웅(대구한의대)

▣ 논문1: 기초연금 도입이 지방재정에 미치는 영향분석 ..... 173

발표: 홍근석(대구경북연구원)

토론: 조임곤(경기대)

▣ 논문2: 지방재정 투·융자심사의 개선방안:

정부 및 의회 청사의 적정규모 산정을 중심으로 ..... 191

발표: 이희재(한국지방행정연구원)

토론: 김재훈(서울과학기술대)



# 기초연금 도입이 지방재정에 미치는 영향 분석

홍근석(대구경북연구원)

## I. 서 론

전 세계의 지방정부들이 재정적 어려움에 직면하고 있으며, 우리나라 역시 지방자치단체의 재정여건이 점차 악화되고 있는 추세를 나타내고 있다. 최근 들어 지방자치단체의 세출 규모가 빠른 증가 추세를 보이면서, 세입보다 세출이 빠르게 증가함에 따라 지방자치단체의 재정 압박이 심화되고 있는 실정이다. 지방자치단체의 세입은 2003년 149조 원에서 2011년 214조 원으로 연평균 5.5%의 증가율을 나타낸 반면, 세출은 2003년 112조원에서 2011년 192조 원으로 8.8%의 연평균 증가율을 나타냈다.

세입의 측면에서 글로벌 경제위기로 인한 경제성장 둔화는 내국세 증가율의 둔화를 야기하고, 이러한 내국세 증가율의 둔화는 지방소비세·지방소득세·지방교부세의 증가율을 약화시키게 된다. 또한 부동산 경기 활성화를 위한 취득세율 영구인하는 지방자치단체의 주요 세원인 취득세의 감소를 야기하는 문제를 발생시킨다. 그리고 세출의 측면에서 저출산·고령화 사회의 가속화로 인해 지방정부의 사회복지지출 수요가 증가하고 있다. 또한 영유아보육비·기초연금 등과 같은 대통령 복지 공약 이행을 위한 국고보조사업이 확대됨으로써 지방비 부담액이 크게 증가할 것으로 전망되고 있다.

이와 관련하여 박근혜 정부는 현행 기초노령연금을 기초연금으로 대체하기 위해 11월 19일 국무회의에서 「기초연금법안」을 의결하였다. 2014년 7월부터 「기초노령연금법」이 폐지되고 만 65세 이상 노인 중 하위 70%에게 매월 10~20만원씩 지급하는 「기초연금법」이 도입될 예정이다. 이에 따라 2014년 상반기에는 기초노령연금이 지급되며, 하반기 이후에는 기초연금으로 시행될 전망이다.

이러한 기초연금의 도입은 지방재정에 큰 부담으로 작용할 것으로 예상된다. 현행 기초노령연금과 비교할 때, 수급 대상자는 동일하지만 급여액이 기준보다 약 2배 정도 증가하기 때문에 현재의 국고보조율이 그대로 적용될 경우 지방자치단체의 재정여건을 더욱 악화시킬 것이다. 즉, 기준의 기초노령연금 하에서는 391만 명에게 월 9.7만원을 지급한 반면, 기초연금 하에서는 기준 수급자의 90%에 달하는 353만 명에게 20만원을 지급할 예정이다. 그리고 나

며지 20만명에게는 15~20만원, 18만명에게는 10~15만원을 지급하게 된다.

따라서 기초연금 도입으로 인해 지방자치단체가 추가적으로 부담해야 할 지방비 규모를 파악하고, 지방자치단체가 기초연금 도입에 대응할 수 있는 방안을 모색할 필요성이 있다. 이러한 인식을 바탕으로 본 연구는 기존 기초노령연금 하에서의 지방비 부담액과 기초연금 도입으로 인해 추가적으로 발생하는 지방비 부담액 간의 차이를 비교하고, 이를 통해 기초연금 도입이 지방재정에 미치는 영향을 파악하는 것을 목적으로 하고 있다.

## II. 기초연금의 도입 경과 및 주요 내용

### 1. 도입 경과

박근혜 대통령은 작년 대선 때부터 노인의 생활안정과 복지 증진을 위해 기초연금의 도입을 추진하였으며, 현재의 기초노령연금을 보편적 기초연금으로 전환하고 국민연금과의 통합운영을 제시하였다. 대통령 수보자 시기의 기초연금 안은 도입 즉시 모든 노인에게로 지급대상을 확대하고 급여수준도 현재의 2배 수준인 20만원으로 인상하는 것이었다(새누리당, 2012; 이용하·김원섭, 2013에서 재인용).

이후 기존의 기초노령연금과 대통령직 인수위원회의 안을 절충하여 ‘기초연금 정부안’을 2013년 9월 25일 발표하였다. 이후 2010년 10월 2일부터 22일까지 「기초연금법」 제정안에 대한 입법예고를 실시하였으며, 공청회·규제심사·법안심사 등을 거쳐 11월 19일 국무회의에서 「기초연금법안」을 의결하였다(보건복지부 보도자료, 2013.11.19.).

기존의 기초노령연금은 만 65세 이상 노인 중 특수직역연금수급자 및 배우자를 제외한 소득인정액 하위 70%에게 매월 약 10만 원씩 지급하였다. 대통령직 인수위원회의 안은 특수직역연금수급자 및 배우자는 제외하되 소득수준에 상관없이 만 65세 이상의 노인 전체에게 기초연금을 지급하는 것이었다. 그러나 기초연금 수급 대상자와 급여액 확대에 따른 재원확보 문제를 지적하는 주장이 제기되었다. 특히 논의 초기단계에서 기초연금 재원으로 국민연금 보험료 일부를 활용할 것이라는 언론보도 이후 불거진 국민연금 가입자의 거센 반발이 나타났다(윤석명 외, 2013). 이로 인해 기초연금 수급 대상자를 현재와 동일하게 유지하는 절충안이 제시되었다.

(표 1) 기초연금 안의 논의 경과

구분	기초노령연금	인수위원회 안	기초연금 안
지급 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 만 65세 이상 노인 중 소득인정액 하위 70%</li> <li>- 특수직역연금수급자 및 배우자 제외</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 만 65세 이상 노인 전체</li> <li>- 특수직역연금수급자 및 배우자 제외</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 만 65세 이상 노인 중 소득인정액 하위 70%</li> <li>- 특수직역연금수급자 및 배우자 제외</li> </ul>
급여액	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전체 대상자 : 약 10만원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 하위 70% : 20만원</li> <li>- 상위 30% : 4만원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대상자의 90% : 20만원</li> <li>- 대상자의 5% : 15~20만원</li> <li>- 대상자의 5% : 10~15만원</li> </ul>

자료 : 보건복지부 보도자료(2013.10.2.). '기초연금 도입을 위한 「기초연금법」제정안 입법예고'를 바탕으로 작성.

## 2. 기초연금의 주요 내용

박근혜 정부는 2013년 9월 25일 "기초연금 도입 계획"을 발표하였으며, 이에 대한 후속조치로 10월 2일부터 22일까지 「기초연금법」 제정안을 입법예고하였다. 이러한 「기초연금법」 제정안의 주요 내용은 다음과 같다(보건복지부 보도자료. 2013.10.2.).

먼저 기초연금의 지급대상은 기준의 기초노령연금 지급대상과 동일하게 설정하였다. 즉, 만 65세 이상 노인 중 소득인정액 기준 하위 70%에게 기초연금을 지급하며, 공무원·사립학교교원·군인·별정우체국 등 특수직역연금수급권자와 그 배우자는 기초연금 지급대상에서 제외하였다. 그리고 기초연금의 재원은 국가와 지방자치단체가 전액 조세로 조달하도록 하였다. 이를 통해 「국민연금법」에 따른 국민연금기금은 기초연금 재원으로 사용할 수 없도록 함으로서 국민연금기금의 사용에 대한 우려를 방지하였다.

(표 2) 기초연금 급여 산정(2012년 기준)

구분	20만 원	15~20만 원	10~15만 원	계
수급자 수	353만 명	20만 명	18만 명	391만 명
수급자 비율	90%	5%	5%	100%

자료 : 보건복지부 보도자료(2013.10.2.). 기초연금 도입을 위한 「기초연금법」제정안 입법예고.

다음으로 기초연금을 지급하기 위한 기준이 되는 기준연금액은 20만원으로 명시하였으며, 기초연금 급여 산식에 포함된 조정계수(2/3)와 부가연금액(기준연금액의 1/2)을 법률에 규정<sup>1)</sup>하였다. 그리고 현행 기초노령연금에서 적용하고 있는 것처럼 부부수급 여부 및 소득역전 방지 등을 고려하여 연금액의 일부를 감액할 수 있도록 하였다. 또한 기초연금 수급자에 대

1) 이러한 규정은 10월 2일 입법예고 된 「기초연금법」 제정안이 기초연금의 핵심 사항(조정계수, 부가연금액)을 하위 법령에 위임하여 행정부에 과도한 재량을 부여했다는 의견을 수용하기 위해 마련되었다.

한 사후관리를 강화하여, 수급권이 없는 사람이 기초연금을 받거나 연금액이 과다 지급된 경우에는 과다 지급된 금액을 환수하도록 규정하였다. 이와 더불어 기초연금 수급자가 교정·치료감호시설에 수용 중인 경우, 행방불명·실종 등으로 사망한 것으로 추정되는 경우, 일정 기간 이상 해외 체류한 경우에는 기초연금의 지급을 정지하도록 하였다.

[표 3] 국고 차등보조 현황(2012년 기준)

구분	시·군·구	노인인구비율		
		14% 미만	14~20% 미만	20% 이상
재정자주도	90% 이상	1	40%(1)	50%(0)
	80~90% 미만	7	50%(7)	60%(0)
	80% 미만	221	70%(110)	80%(44)
계		229	118	44
				67

자료 : 보건복지부(2013). 통계로 본 2012년 기초노령연금.

그리고 기초연금의 국비 부담비율은 각 지방자치단체별 노인인구비율 및 재정여건 등을 고려하여 차등 부담하도록 규정<sup>2)</sup>하고 있으며, 이는 기존의 기초노령연금과 동일한 것이다. 즉, 기초연금에 대한 중앙과 지방간 재원분담은 기초자치단체의 노인인구비율과 재정자주도에 따라 달라진다. 그러나 위의 [표 3]에서 보는 바와 같이 기초연금에 대한 중앙과 지방간 재원분담은 노인인구비율에 의해 대부분 결정되고 있는 실정이다. 2012년 현재 8개 기초자치단체를 제외한 221개(96.5%) 기초자치단체의 재정자주도가 80%미만이며, 이로 인해 재정자주도는 기초연금에 대한 차등보조율 결정기준으로서의 실효성을 갖지 못하는 것으로 볼 수 있다.

기존 기초노령연금에 대한 중앙과 지방 간 재원분담 비율의 추이를 살펴보면 기초노령연금에 대한 지방비 부담액이 지속적으로 증가하는 것을 알 수 있다. 2008년 이후 국비 부담률이 지속적으로 증가하여 2012년 현재 국비 대 지방비 부담률은 74.6: 25.4로 나타나고 있다. 그러나 기초노령연금 급여액이 급격하게 증가함으로써 기초노령연금에 대한 지방비 부담액 또한 크게 증가하였다. 기초노령연금에 대한 지방비 부담액은 2008년 6,186억 원에서 2012년 1조 89억 원으로 3,903억 원 증가하였다. 기초연금 급여액은 기존 기초노령연금 급여액 보다 2배 정도 증가할 것으로 예상되며, 현재의 지방비 부담률이 유지될 경우 기초연금의 도입은 지방재정에 큰 부담으로 작용할 것이다.

2) 광역과 기초간의 재원분담은 노인인구비율과 재정여건 등을 고려하여 시·도의 조례로 정하고, 보건복지부장관과 협의하여 산출하도록 되어 있다.

(표 4) 기초노령연금의 재원분담 현황

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
총예산	22,094 (100.0)	34,106 (100.0)	37,110 (100.0)	37,904 (100.0)	39,725 (100.0)
국비 (비율)	15,908 (72.0)	24,659 (72.3)	27,202 (73.3)	28,223 (74.5)	29,636 (74.6)
지방비 (비율)	6,186 (28.0)	9,447 (27.7)	9,908 (26.7)	9,681 (25.5)	10,089 (25.4)

자료 : 보건복지부(2013). 통계로 본 2012년 기초노령연금.

### 3. 기초연금 도입에 따른 재원분담 문제

최근 우리나라의 지방자치단체들은 사회복지지출 수요의 급격한 증가와 중앙정부의 정책 변화로 인해 심각한 재정압박에 직면하고 있는 실정이다. 2005년에 사회복지 사무가 지방자치단체로 이양된 이후 이에 대한 지방비 부담이 급증하고 있는 실정이며, 국고보조사업의 증가로 지방자치단체의 예산의 상당 부분이 사회복지지출에 소요되고 있다.

대부분의 사회복지지출은 국고보조사업 형태로 추진되는 대표적인 의무적 지출로서 전체 예산대비 비중이 2007년 15.4%에서 2013년 22.3%로 연평균 12.6%의 증가율을 나타내고 있다. 특히 참여정부 이후 국가 주도의 사회복지정책 강화는 국고보조사업 확대로 이어졌으며, 사회복지 분야 보조사업에 대한 지방비 부담액 증가는 지방재정 운용의 경직화를 초래<sup>3)</sup>하고 있다(임상수·하능식, 2013).

앞에서 살펴본 것처럼 국고보조사업으로 운영되는 기초노령연금의 재원은 국비와 지방비로 구성되어 있으며, 2012년 현재 지방비 부담액은 1조 89억 원(전체 재원의 25.4%)으로 나타나고 있다. 기초연금의 도입으로 지방자치단체는 추가적인 재원을 기초연금에 투입해야 하며, 열악한 지방재정 여건을 더욱 악화시킬 수 있다. 이러한 측면에서 현행 기초연금의 재원 분담 방식과 관련한 쟁점들에 대한 검토가 필요하며, 이를 통해 기초연금 도입으로 인한 지방재정의 충격을 완화할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

기초연금은 중앙정부가 국가최저수준의 서비스를 제공하기 위해 조건부보조금인 국고보조금으로 재원을 보조한다. 이러한 조건부보조금은 모든 주민들이 균등한 공공서비스를 향유할 수 있다는 장점이 있는 반면, 분권에 의해 달성하려던 혁신·효율성·책임성을 후퇴시킨다는 단점을 갖는다. 특히 우리나라의 국고보조금은 세부 분야를 명확히 지정하여 보조하는 특정 보조금이며 수혜의 대상 및 크기 등 모든 세부사항을 중앙정부가 법률로 정하고 지방정부는 단지 중앙정부에 의해 규정된 법률을 집행하는 역할만 수행한다. 기존 기초노령연금의 경우

3) 김필현 외(2013)의 연구에서는 복지 공약 이행에 따른 지방비 부담액을 추정하였으며, 2014년부터 2017년까지 17.9조 원의 지방비 부담액이 발생하는 것으로 제시하고 있다.

중앙정부가 제공하도록 규정한 연금에 덧붙여 유사한 성격의 급여·수당을 지급하는 지방자치단체에 대해서는 보조재원을 삭감하도록 규정함으로써 지방정부의 정책선택의 여지를 전혀 허용하지 않고 있다(주만수, 2013).

이러한 측면에서 기초연금에 대한 재원은 중앙정부가 100% 부담하는 것이 바람직하지만, 현실적인 문제를 고려하여 현재 75% 정도를 중앙정부가 부담하고 있다. 이와 관련하여 국고 보조사업에 대한 중앙과 지방 간 재원분담 비율이 임의적·시혜적 복지프로그램을 제공하였던 1980년대 정책기조를 반영하는 것이라는 지적이 있으며, 국비 부담률을 상향 조정해야 한다는 주장이 제기되고 있다(이재원, 2012).

기초연금 도입과 관련하여 고려해야 할 두 번째 쟁점사항은 차등보조율의 문제이다. 현재 기초연금의 차등보조율은 노인인구비율과 재정자주도에 의해 결정된다. 그러나 앞에서도 언급한 것처럼 거의 대부분의 지방자치단체들이 80% 미만의 재정자주도를 나타냄으로써 재정자주도는 차등보조 기준으로서의 실효성을 갖지 못하고 있다. 또한 재정자주도는 사후분석지표(상대적 지표)로서 사전정책설계 지표로는 부적절하다는 지적이 제기되고 있다. 또한 서로 성격이 상이한 시·군·구의 재정 특성을 고려하지 않고 획일적인 기준을 적용하는 것은 적절하지 못하다는 비판이 있다(이재원, 2013). 이러한 측면에서 기초연금에 대한 차등보조율을 개선하기 위한 방안이 마련되어야 할 것이다.

### III. 기초연금 도입에 따른 지방비 변화 분석

본 연구는 기초연금 도입으로 인해 발생하는 지방자치단체의 추가 재정부담을 파악하는 것을 목적으로 하고 있으며, 이를 위해 다음과 같은 두 가지 분석을 실시하였다. 첫째, 기존 기초노령연금 급여액과 기초연금 급여액 간의 차이를 통해 기초연금 도입으로 인해 발생하는 전체적인 추가 부담액(국비+지방비)을 추정하였다. 둘째, 기초노령연금 하에서의 지방비 부담액과 기초연금 하에서의 지방비 부담액 간의 차이를 통해 기초연금 도입으로 인해 발생하는 추가 지방비 부담액을 추정하였다.

기초노령연금의 경우 2012년 결산자료가 제시되고 있지만, 기초연금과의 비교를 위해 기초노령연금의 급여액도 추정치를 사용하였다. 기초노령연금과 기초연금에 대한 추정은 다음과 같은 방식으로 수행하였다. 먼저 보건복지부(2013)의 기초노령연금 통계연보에 제시된 기초자치단체별 기초노령연금 수급자수와 평균급여액을 곱하여 기초노령연금 총급여액을 추정하였다. 기초연금 급여액은 기존 기초노령연금 수급자의 90%에게 20만원, 5%에게 15만원, 나머지 5%에게 10만원을 지급하는 것으로 가정하여 계산하였다. 그리고 기초노령연금과 기

초연금에 대한 지방비 부담액은 기초노령연금 통계연보에 제시된 국고보조율을 이용하여 아래와 같이 계산하였다.

- 기초노령연금 급여액 : 수급자수×평균급여액×12개월
- 기초연금 급여액 : (수급자수×90%×20만원×12개월)+(수급자수×5%×15만원×12개월)+(수급자수×5%×10만원×12개월)
- 기초노령연금 지방비 부담액 : 기초노령연금 급여액-(기초노령연금 급여액×국고보조율/100)
- 기초연금 지방비 부담액 : 기초연금 급여액-(기초연금 급여액×국고보조율/100)

## 1. 기초연금 급여액 변화 분석

먼저 74개의 시를 대상으로 기초노령연금 급여액과 기초연금 급여액 간의 차이를 분석하였다. 기초노령연금 하에서의 급여액은 1조 6,938억 원이며, 기초연금 하에서의 급여액은 3조 7,534억 원으로 총 2조 596억 원의 추가 부담액이 발생하는 것으로 나타났다. 평균적으로 1개의 시가 278억 원을 추가 부담해야 하는 것으로 나타났으며, 기초노령연금 급여액과 비교할 때 121.6% 증가한 것으로 분석되었다.

기초연금 도입으로 인해 발생하는 추가 부담액이 가장 많은 곳은 창원시로 804억 원의 급여액이 증가하는 것으로 나타났다. 그 다음으로 고양시(622억 원), 수원시(611억 원), 부천시(591억 원)의 순서로 높게 나타나고 있다. 반면 계룡시의 경우 26억 원의 급여액이 증가하여 가장 낮은 수준의 추가 부담액이 발생하는 것으로 나타났다. 그 다음으로 과천시(31억 원), 태백시(68억 원), 의왕시(98억 원)의 순서로 낮게 나타나고 있다.

그러나 기초연금 도입으로 인해 발생하는 추가 부담액의 절대적 규모는 기존 기초노령연금의 규모에 의해 결정된다. 따라서 본 연구에서는 기존 기초노령연금 급여액과 기초연금 급여액 간의 증감률을 통해 추가적인 부담 정도를 파악하였다. 74개의 시를 대상으로 분석한 기초노령연금 급여액 대비 기초연금 급여액의 증가율은 116.7%~125.3%로 나타났다. 이 중에서 증가율이 가장 높은 곳은 서산시로 125.3% 증가한 것으로 나타났다. 그 다음으로 안동시(124.3%), 충주시(124.3%), 보령시(124.2%), 문경시(124.2%)의 순서로 높게 나타났다. 반면 과천시의 경우 116.7%로 가장 낮은 수준의 증가율을 나타냈다. 그 다음으로 김해시(119.1%), 성남시(119.1%), 안산시(119.4%)의 순서로 낮게 나타나고 있다.

다음으로 84개의 군을 대상으로 기초노령연금 급여액과 기초연금 급여액 간의 차이를 분석하였다. 기초노령연금 하에서의 급여액은 8,418억 원이며, 기초연금 하에서의 급여액은 1조 8,838억 원으로 총 1조 420억 원의 추가 부담액이 발생하는 것으로 나타났다. 평균적으로 1개의 군이 124억 원을 추가 부담해야 하는 것으로 나타났으며, 기초노령연금 급여액과 비교

할 때 123.8% 증가한 것으로 분석되었다.

기초연금 도입으로 인해 발생하는 추가 부담액이 가장 많은 곳은 고흥군으로 284억 원의 급여액이 증가하는 것으로 나타났다. 그 다음으로 해남군(228억 원), 의성군(214억 원), 부여군(201억 원)의 순서로 높게 나타나고 있다. 반면 울릉군의 경우 21억 원의 급여액이 증가하여 가장 낮은 수준의 추가 부담액이 발생하는 것으로 나타났다. 그 다음으로 옹진군(38억 원), 무주군(39억 원), 양구군(40억 원)의 순서로 낮게 나타나고 있다.

84개의 군을 대상으로 분석한 기초노령연금 급여액 대비 기초연금 급여액의 증가율은 119.9%~126.5%로 나타났다. 이 중에서 증가율이 가장 높은 곳은 예산군과 화천군으로 각각 126.5%씩 증가한 것으로 나타났다. 그 다음으로 청양군(126.3%), 의성군(126.1%), 홍성군(126.1%)의 순서로 높게 나타났다. 반면 울주군의 경우 119.9%로 가장 낮은 수준의 증가율을 나타냈다. 그 다음으로 기장군(120.3%), 달성군(120.4%), 함안군(120.6%)의 순서로 낮게 나타나고 있다.

(표 5) 기초연금 도입으로 인한 급여액(국비+지방비) 변화

(단위 : 백만원, %)

구분		기초노령연금(A)	기초연금(B)	차이(B-A)	증감률
시	계	1,693,755	3,753,360	2,059,605	121.6
	평균	22,889	50,721	27,832	121.6
군	계	841,847	1,883,835	1,041,988	123.8
	평균	10,022	22,427	12,405	123.8
자치구	계	1,492,111	3,301,641	1,809,530	121.3
	평균	21,625	47,850	26,225	121.3
합계	계	4,027,713	8,938,836	4,911,123	122.0
	평균	40,119	89,098	48,979	122.0

다음으로 69개의 자치구를 대상으로 기초노령연금 급여액과 기초연금 급여액 간의 차이를 분석하였다. 기초노령연금 하에서의 급여액은 1조 4,921억 원이며, 기초연금 하에서의 급여액은 3조 3,301억 원으로 총 1조 8,095억 원의 추가 부담액이 발생하는 것으로 나타났다. 평균적으로 1개의 자치구가 262억 원을 추가 부담해야 하는 것으로 나타났으며, 기초노령연금 급여액과 비교할 때 121.3% 증가한 것으로 분석되었다.

기초연금 도입으로 인해 발생하는 추가 부담액이 가장 많은 곳은 노원구로 484억 원의 급여액이 증가하는 것으로 나타났다. 그 다음으로 부산진구(465억 원), 은평구(447억 원), 달서구(445억 원)의 순서로 높게 나타나고 있다. 반면 부산 강서구의 경우 72억 원의 급여액이 증가하여 가장 낮은 수준의 추가 부담액이 발생하는 것으로 나타났다. 그 다음으로 부산 중구(74억 원), 울산 북구(90억 원), 울산 동구(94억 원)의 순서로 낮게 나타나고 있다.

69개의 자치구를 대상으로 분석한 기초노령연금 급여액 대비 기초연금 급여액의 증가율은 115.9%~123.2%로 나타났다. 이 중에서 증가율이 가장 높은 곳은 부산 남구로 123.2% 증가한 것으로 나타났다. 그 다음으로 도봉구(122.9%), 대전 중구(122.7%), 서대문구(122.6%)의 순서로 높게 나타났다. 반면 강남구의 경우 115.9%로 가장 낮은 수준의 증가율을 나타냈다. 그 다음으로 서초구(117.2%), 울산 북구(118.6%), 부산 강서구(1118.9%)의 순서로 낮게 나타나고 있다.

## 2. 기초연금 지방비 부담액 변화 분석

74개의 시를 대상으로 기초노령연금 하에서의 지방비 부담액과 기초연금 하에서의 지방비 부담액 간의 차이를 통해 기초연금 도입으로 인해 발생하는 추가 지방비 부담액을 추정하였다. 기초노령연금 하에서의 지방비 부담액은 4,698억 원이며, 기초연금 하에서의 지방비 부담액은 1조 399억 원으로 총 5,701억 원의 추가 부담액이 발생하는 것으로 나타났다. 평균적으로 1개의 시가 77억 원의 지방비를 추가 부담해야 하는 것으로 나타났으며, 기초노령연금과 비교할 때 121.3% 증가한 것으로 분석되었다.

기초연금 도입으로 인해 발생하는 추가 지방비 부담액이 가장 많은 곳은 성남시로 278억 원의 급여액이 증가하는 것으로 나타났다. 그 다음으로 창원시(241억 원), 용인시(232억 원), 고양시(187억 원)의 순서로 높게 나타나고 있다. 반면 계룡시의 경우 13억 원의 지방비 부담액이 증가하여 가장 낮은 수준의 추가 지방비 부담액이 발생하는 것으로 나타났다. 그 다음으로 태백시(14억 원), 문경시(18억 원), 과천시(19억 원)의 순서로 낮게 나타나고 있다.

74개의 시를 대상으로 분석한 기초노령연금 지방비 부담액 대비 기초연금 지방비 부담액의 증가율은 116.7%~125.3%로 나타났다. 이 중에서 증가율이 가장 높은 곳은 서산시로 125.3% 증가한 것으로 나타났다. 그 다음으로 안동시(124.3%), 충주시(124.3%), 보령시(124.2%), 문경시(124.2%)의 순서로 높게 나타났다. 반면 과천시의 경우 116.7%로 가장 낮은 수준의 증가율을 나타냈다. 그 다음으로 김해시(119.1%), 성남시(119.1%), 안산시(119.4%)의 순서로 낮게 나타나고 있다.

(표 6) 기초연금 도입으로 인한 지방비 부담액 변화 : 시

(단위 : 백만원, %)

구분	기초노령 연금 지방비(A)	기초 연금 지방비(B)	차이 (B-A)	증감 률	구분	기초노령 연금 지방비(A)	기초 연금 지방비(B)	차이 (B-A)	증감 률
수원시	15,295	33,637	18,341	119.9	공주시	3,219	7,205	3,987	123.9
성남시	23,362	51,182	27,819	119.1	보령시	3,302	7,404	4,102	124.2
의정부시	9,246	20,544	11,298	122.2	아산시	5,834	12,953	7,119	122.0
안양시	9,168	20,254	11,087	120.9	서산시	3,552	8,002	4,450	125.3
부천시	14,715	32,455	17,740	120.6	논산시	4,053	9,079	5,026	124.0
광명시	6,055	13,402	7,347	121.4	계룡시	1,081	2,385	1,304	120.6
평택시	8,203	18,079	9,876	120.4	당진시	3,029	6,786	3,757	124.0
동두천시	3,159	7,017	3,857	122.1	전주시	13,723	30,425	16,702	121.7
안산시	9,984	21,907	11,923	119.4	군산시	8,522	18,957	10,435	122.4
고양시	15,397	34,057	18,660	121.2	익산시	10,085	22,382	12,297	121.9
과천시	1,606	3,482	1,875	116.7	정읍시	2,232	4,989	2,757	123.5
구리시	3,091	6,849	3,758	121.6	남원시	1,638	3,658	2,019	123.3
남양주시	11,683	26,008	14,325	122.6	김제시	2,004	4,471	2,467	123.1
오산시	2,596	5,723	3,127	120.5	목포시	6,707	14,850	8,144	121.4
시흥시	5,732	12,660	6,928	120.9	여수시	10,036	22,303	12,267	122.2
군포시	4,108	9,090	4,982	121.3	순천시	7,714	17,139	9,425	122.2
의왕시	2,427	5,378	2,951	121.6	나주시	1,837	4,089	2,252	122.6
하남시	2,541	5,617	3,076	121.1	광양시	3,544	7,859	4,314	121.7
용인시	19,100	42,328	23,228	121.6	포항시	12,857	28,443	15,587	121.2
파주시	7,911	17,565	9,654	122.0	경주시	6,577	14,594	8,016	121.9
이천시	4,317	9,554	5,237	121.3	김천시	4,065	9,029	4,965	122.1
안성시	4,576	10,163	5,587	122.1	안동시	5,161	11,578	6,417	124.3
김포시	4,959	10,981	6,022	121.4	구미시	6,142	13,516	7,374	120.1
화성시	7,101	15,617	8,517	119.9	영주시	3,568	7,985	4,417	123.8
광주시	4,623	10,261	5,638	122.0	영천시	1,884	4,215	2,331	123.7
양주시	4,389	9,716	5,327	121.4	상주시	2,230	4,995	2,765	124.0
포천시	4,388	9,695	5,308	121.0	문경시	1,460	3,274	1,813	124.2
춘천시	7,260	16,122	8,862	122.1	경산시	6,565	14,624	8,059	122.7
원주시	7,648	16,984	9,336	122.1	창원시	20,125	44,233	24,108	119.8
강릉시	5,004	11,071	6,068	121.3	진주시	9,291	20,457	11,166	120.2
동해시	3,130	6,949	3,819	122.0	통영시	4,523	10,006	5,482	121.2
태백시	1,128	2,490	1,362	120.8	사천시	3,172	7,013	3,841	121.1
속초시	2,665	5,856	3,191	119.7	김해시	8,730	19,125	10,394	119.1
삼척시	2,265	5,042	2,777	122.6	밀양시	3,542	7,823	4,281	120.8
청주시	11,490	25,379	13,889	120.9	거제시	4,170	9,201	5,031	120.6
충주시	4,866	10,912	6,046	124.3	양산시	5,846	12,891	7,045	120.5
제천시	3,395	7,597	4,202	123.8	합계	469,826	1,039,920	570,094	121.3
천안시	9,219	20,359	11,140	120.8	평균	6,349	14,053	7,704	121.3

84개의 군을 대상으로 기초노령연금 하에서의 지방비 부담액과 기초연금 하에서의 지방비 부담액 간의 차이를 통해 기초연금 도입으로 인해 발생하는 추가 지방비 부담액을 추정하였

다. 기초노령연금 하에서의 지방비 부담액은 1,103억 원이며, 기초연금 하에서의 지방비 부담액은 2,465억 원으로 총 1,361억 원의 추가 지방비 부담액이 발생하는 것으로 나타났다. 평균적으로 1개의 군이 16억 원의 지방비를 추가 부담해야 하는 것으로 나타났으며, 기초노령연금과 비교할 때 123.4% 증가한 것으로 분석되었다.

(표 7) 기초연금 도입으로 인한 지방비 부담액 변화 : 군

(단위 : 백만원, %)

구분	기초노령 연금 지방비(A)	기초 연금 지방비(B)	차이 (B-A)	증감 률	구분	기초노령 연금 지방비(A)	기초 연금 지방비(B)	차이 (B-A)	증감 률
기장군	3,332	7,340	4,008	120.3	부안군	1,323	2,955	1,632	123.3
달성군	4,130	9,102	4,972	120.4	담양군	1,026	2,293	1,267	123.5
강화군	1,064	2,385	1,321	124.2	곡성군	858	1,919	1,060	123.5
옹진군	609	1,370	762	125.2	구례군	687	1,542	855	124.4
울주군	4,633	10,186	5,553	119.9	고흥군	2,285	5,124	2,839	124.3
여주군	2,398	5,361	2,963	123.6	보성군	1,312	2,937	1,625	123.9
연천군	1,262	2,797	1,536	121.7	화순군	1,245	2,766	1,521	122.2
가평군	1,638	3,639	2,001	122.2	장흥군	1,105	2,471	1,367	123.7
양평군	2,280	5,084	2,803	122.9	강진군	1,014	2,260	1,246	122.9
홍천군	2,050	4,621	2,571	125.4	해남군	1,847	4,122	2,275	123.2
횡성군	769	1,736	967	125.6	영암군	1,115	2,494	1,379	123.7
영월군	733	1,639	906	123.7	무안군	2,583	5,752	3,169	122.7
평창군	1,328	2,976	1,648	124.0	함평군	999	2,241	1,243	124.4
정선군	1,288	2,874	1,585	123.0	영광군	1,254	2,809	1,556	124.1
철원군	1,203	2,678	1,475	122.6	장성군	1,007	2,249	1,242	123.3
화천군	752	1,703	951	126.5	완도군	1,400	3,155	1,755	125.3
양구군	642	1,441	800	124.7	진도군	910	2,039	1,129	124.1
인제군	858	1,925	1,066	124.2	신안군	1,223	2,752	1,530	125.1
고성군	558	1,242	684	122.6	군위군	700	1,577	877	125.2
양양군	491	1,095	605	123.2	의성군	1,698	3,840	2,142	126.1
청원군	3,187	7,112	3,925	123.2	청송군	725	1,632	907	125.2
보은군	828	1,868	1,040	125.5	영양군	509	1,146	637	125.1
옥천군	1,010	2,261	1,252	123.9	영덕군	1,096	2,450	1,354	123.5
영동군	1,089	2,446	1,358	124.7	청도군	1,051	2,346	1,295	123.3
진천군	1,406	3,143	1,737	123.5	고령군	662	1,479	816	123.2
괴산군	882	1,992	1,110	125.9	성주군	910	2,030	1,121	123.2
음성군	2,248	5,017	2,769	123.2	칠곡군	3,121	6,906	3,786	121.3
단양군	616	1,380	763	123.9	예천군	1,249	2,823	1,573	126.0
증평군	1,038	2,313	1,275	122.8	봉화군	892	2,006	1,115	125.0
금산군	1,119	2,517	1,398	125.0	울진군	1,103	2,458	1,355	122.8
부여군	1,593	3,599	2,006	125.9	울릉군	333	743	411	123.5
서천군	1,393	3,143	1,750	125.7	의령군	841	1,866	1,025	121.9
청양군	782	1,771	988	126.3	함안군	2,045	4,511	2,466	120.6
홍성군	1,450	3,277	1,828	126.1	창녕군	1,376	3,063	1,687	122.5
예산군	1,449	3,282	1,833	126.5	고성군	1,156	2,566	1,410	122.0
태안군	1,078	2,425	1,347	124.9	남해군	1,403	3,138	1,734	123.6
완주군	2,514	5,629	3,115	123.9	하동군	1,227	2,737	1,511	123.1
진안군	682	1,528	846	124.2	신청군	942	2,108	1,166	123.7
무주군	308	693	385	124.9	함양군	1,022	2,278	1,256	122.9
장수군	583	1,305	722	123.8	거창군	1,246	2,773	1,527	122.6
임실군	805	1,807	1,002	124.5	합천군	1,490	3,325	1,835	123.1
순창군	782	1,751	969	123.8	합계	110,332	246,471	136,138	123.4
고창군	1,486	3,334	1,848	124.4	평균	1,313	2,934	1,621	123.4

기초연금 도입으로 인해 발생하는 추가 지방비 부담액이 가장 많은 곳은 울주군으로 56억 원의 지방비 부담액이 증가하는 것으로 나타났다. 그 다음으로 달성군(50억 원), 기장군(40억 원), 청원군(39억 원)의 순서로 높게 나타나고 있다. 반면 무주군의 경우 4억 원의 지방비 부담액이 증가하여 가장 낮은 수준의 추가 지방비 부담액이 발생하는 것으로 나타났다. 그 다음으로 울릉군(4억 원), 양양군(6억 원), 영양군(6억 원)의 순서로 낮게 나타나고 있다.

84개의 군을 대상으로 분석한 기초노령연금 지방비 부담액 대비 기초연금 지방비 부담액의 증가율은 119.9%~126.5%로 나타났다. 이 중에서 증가율이 가장 높은 곳은 예산군과 화천군으로 각각 126.5%씩 증가한 것으로 나타났다. 그 다음으로 청양군(126.3%), 의성군(126.1%), 홍성군(126.1%)의 순서로 높게 나타났다. 반면 울주군의 경우 119.9%로 가장 낮은 수준의 증가율을 나타냈다. 그 다음으로 기장군(120.3%), 달성군(120.4%), 함안군(120.6%)의 순서로 낮게 나타나고 있다.

69개의 자치구를 대상으로 기초노령연금 하에서의 지방비 부담액과 기초연금 하에서의 지방비 부담액 간의 차이를 통해 기초연금 도입으로 인해 발생하는 추가 지방비 부담액을 추정하였다. 기초노령연금 하에서의 지방비 부담액은 4,474억 원이며, 기초연금 하에서의 지방비 부담액은 9,896억 원으로 총 5,422억 원의 추가 지방비 부담액이 발생하는 것으로 나타났다. 평균적으로 1개의 자치구가 79억 원의 지방비를 추가 부담해야 하는 것으로 나타났으며, 기초노령연금과 비교할 때 121.2% 증가한 것으로 분석되었다.

기초연금 도입으로 인해 발생하는 추가 지방비 부담액이 가장 많은 곳은 노원구로 145억 원의 지방비 부담액이 증가하는 것으로 나타났다. 그 다음으로 부산진구(139억 원), 은평구(134억 원), 달서구(134억 원)의 순서로 높게 나타나고 있다. 반면 부산 강서구의 경우 14억 원의 지방비 부담액이 증가하여 가장 낮은 수준의 추가 지방비 부담액이 발생하는 것으로 나타났다. 그 다음으로 부산 중구(15억 원), 대구 중구(23억 원), 울산 북구(27억 원)의 순서로 낮게 나타나고 있다.

69개의 자치구를 대상으로 분석한 기초노령연금 지방비 부담액 대비 기초연금 지방비 부담액의 증가율은 115.9%~123.2%로 나타났다. 이 중에서 증가율이 가장 높은 곳은 부산 남구로 123.2% 증가한 것으로 나타났다. 그 다음으로 도봉구(122.9%), 대전 중구(122.7%), 서대문구(122.6%)의 순서로 높게 나타났다. 반면 강남구의 경우 115.9%로 가장 낮은 수준의 증가율을 나타냈다. 그 다음으로 서초구(117.2%), 울산 북구(118.6%), 부산 강서구(1118.9%)의 순서로 낮게 나타나고 있다.

(표 8) 기초연금 도입으로 인한 지방비 부담액 변화 : 자치구  
(단위 : 백만원, %)

구분	기초노령 연금 지방비(A)	기초 연금 지방비(B)	차이 (B-A)	증감 률	구분	기초노령 연금 지방비(A)	기초 연금 지방비(B)	차이 (B-A)	증감 률
종로구	3,317	7,304	3,987	120.2	강서구	1,211	2,651	1,440	118.9
중구	4,852	10,650	5,798	119.5	연제구	5,540	12,330	6,790	122.6
용산구	6,621	14,521	7,900	119.3	수영구	4,888	10,868	5,980	122.3
성동구	4,956	10,960	6,004	121.1	사상구	5,777	12,709	6,932	120.0
광진구	4,909	10,812	5,903	120.2	대구중구	1,881	4,149	2,268	120.6
동대문구	7,704	17,080	9,376	121.7	동구	10,236	22,753	12,517	122.3
중랑구	8,911	19,751	10,840	121.7	서구	6,790	15,017	8,227	121.2
성북구	9,560	21,273	11,713	122.5	남구	3,733	8,303	4,570	122.4
강북구	8,897	19,783	10,886	122.4	북구	9,691	21,550	11,860	122.4
도봉구	7,664	17,085	9,421	122.9	수성구	8,788	19,473	10,685	121.6
노원구	11,982	26,516	14,535	121.3	달서구	11,066	24,421	13,355	120.7
은평구	10,970	24,388	13,418	122.3	인천중구	2,536	5,577	3,040	119.9
서대문구	6,834	15,216	8,382	122.6	동구	2,568	5,705	3,138	122.2
마포구	6,540	14,523	7,982	122.1	남구	10,232	22,780	12,548	122.6
양천구	7,560	16,737	9,177	121.4	연수구	4,419	9,728	5,310	120.2
강서구	10,096	22,255	12,159	120.4	남동구	9,400	20,744	11,344	120.7
구로구	7,283	16,211	8,927	122.6	부평구	11,026	24,342	13,316	120.8
금천구	4,790	10,575	5,785	120.8	계양구	5,794	12,775	6,981	120.5
영등포구	6,058	13,379	7,321	120.9	서구	7,381	16,252	8,870	120.2
동작구	6,656	14,780	8,124	122.0	광주동구	2,266	5,045	2,779	122.6
관악구	8,989	19,978	10,989	122.2	서구	5,913	13,106	7,193	121.6
서초구	5,462	11,863	6,401	117.2	남구	5,618	12,477	6,860	122.1
강남구	7,738	16,708	8,970	115.9	북구	9,390	20,802	11,412	121.5
송파구	7,048	15,434	8,386	119.0	광산구	6,341	13,991	7,650	120.7
강동구	6,843	15,035	8,192	119.7	대전동구	7,005	15,564	8,559	122.2
부산중구	1,226	2,712	1,486	121.2	중구	6,548	14,581	8,033	122.7
서구	3,277	7,232	3,956	120.7	서구	7,602	16,843	9,241	121.6
동구	2,875	6,388	3,512	122.2	유성구	3,542	7,787	4,245	119.8
영도구	3,780	8,381	4,601	121.7	대덕구	4,247	9,412	5,165	121.6
부산진구	11,464	25,403	13,939	121.6	울산중구	4,252	9,351	5,100	119.9
동래구	6,890	15,269	8,379	121.6	남구	4,472	9,841	5,369	120.1
남구	8,496	18,958	10,463	123.2	동구	2,381	5,216	2,835	119.1
북구	7,121	15,632	8,511	119.5	북구	2,274	4,971	2,697	118.6
해운대구	9,636	21,292	11,656	121.0	합계	447,378	989,559	542,181	121.2
사하구	8,732	19,270	10,537	120.7	평균	6,484	14,341	7,858	121.2
금정구	6,833	15,089	8,256	120.8					

본 연구의 분석결과 기존 기초노령연금 하에서의 지방비 부담액은 총 1조 275억 원이며, 기초연금 하에서의 지방비 부담액은 총 2조 2,759억 원으로 나타났다. 이에 따라 기초연금 도입으로 인해 1조 2,484억 원의 지방비를 지방자치단체가 추가적으로 부담해야 하는 것으로

로 나타나고 있다.

보다 구체적으로 기초연금 도입으로 인한 지방비 부담액의 절대적 규모는 군 < 자치구 < 시의 순서로 나타나고 있다. 보다 많은 인구를 보유하고 있는 수도권 지역의 시와 자치구들은 상대적으로 기초연금 수급 대상자 수가 많으며, 이로 인해 기초연금 도입에 따른 지방비 부담액 규모가 높게 나타나고 있다. 추가적인 지방비 부담액 규모가 큰 상위 5개 지역의 기초(노령)연금 수급 대상자는 평균 48,494명으로 하위 5개 지역의 평균 3,938명의 약 12배 수준이다.

반면에 지방비 부담액의 증가율은 자치구 < 시 < 군의 순서로 나타나고 있다. 대부분의 군들이 기본적으로 취약한 재정여건을 가지고 있다는 점을 감안할 때, 높은 수준의 지방비 부담액 증가율은 지방재정을 압박하는 요인을 작용할 것이다. 상위 5개 지역의 재정자립도는 평균 13.1%로 하위 5개 지역의 평균 재정자립도인 58.0%와 비교할 때 큰 차이를 보이고 있다. 기초연금 도입으로 인해 증가하는 지방비 부담액의 절대적 규모가 크지 않다고 하더라도 10% 수준의 재정자립도를 유지하고 있는 군의 경우 126%를 상회하는 높은 수준의 지방비 부담액 증가율에 대응하는데 어려움을 겪을 수 있다.

그리고 저출산·고령화와 수도권 집중 현상으로 인해 군의 전체 인구 대비 노인인구비율이 높게 나타나고 있으며, 기초(노령)연금 수급 대상자 비율<sup>4)</sup> 역시 시와 자치구에 비해 군이 매우 높게 나타나고 있는 실정이다. 기초연금 도입은 재정여건이 매우 열악한 군의 지방재정을 더욱 압박하는 요인으로 작용할 수 있다. 이러한 측면에서 기초연금 도입으로 인한 지방자치 단체의 재정적 어려움을 해결하기 위한 방안을 모색해야 할 것이다.

(표 9) 지방비 부담액 및 지방비 부담액 증가율

(단위 : 백만원, %)

지방비 부담액	하위	시군구	무주군	울릉군	양양군	영양군	강원 고성군
		금액	385	411	605	637	684
	상위	시군구	수원시	고양시	용인시	창원시	성남시
		금액	18,341	18,660	23,228	24,108	27,819
지방비 부담액 증가율	하위	시군구	강남구	과천시	서초구	울산 북구	부산 강서구
		증가율	115.9	116.7	117.2	118.6	118.9
	상위	시군구	홍성군	의성군	청양군	화천군	예산군
		증가율	126.1	126.1	126.3	126.5	126.5

4) 2012년 기초노령연금 수급 대상자 비율을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 수급 대상자 비율이 높은 지역은 완도군(92.6%), 고흥군(91.7%), 진도군(90.1%), 신안군(89.7%), 남해군(88.7%) 등이다. 반면 수급 대상자 비율이 낮은 지역은 서초구(24.7%), 강남구(28.8%), 과천시(34.6%), 송파구(38.2%), 용산구(38.3%) 등이다(보건복지부, 2013).

## IV. 결 론

본 연구는 기초연금 도입이 지방재정에 미치는 영향을 파악하고 있다. 이를 위해 기존 기초노령연금과의 비교를 통해 기초연금으로 인해 야기되는 추가적인 지방비 부담액 및 지방비 부담액 증가율을 추정하였다. 즉, 기초노령연금 하에서 지방자치단체가 부담하던 지방비와 기초연금 하에서 지방자치단체가 부담해야 할 지방비 간의 차액을 추정하고 있다. 선행연구에서 제시하는 것처럼 서로 다른 특성을 가지고 있는 시·군·자치구를 구분하여 분석을 실시하였으며, 구체적인 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 기초연금 도입으로 인한 추가 지방비 부담액 규모는 1조 2,484억 원으로 나타나고 있으며, 지방자치단체 유형별로 보면 군(1,361억 원) < 자치구(5,422억 원) < 시(5,701억 원)의 순서로 나타나고 있다. 지방비 부담액이 가장 높은 지방자치단체는 성남시(278억 원)이며, 가장 낮은 지방자치단체는 무주군(4억 원)으로 나타났다. 지방비 부담액의 경우 인구 규모가 큰 대도시 지역이 높게 나타나고 있으며, 소규모의 농촌 지역이 낮게 나타나고 있다.

둘째, 기초연금 도입으로 인한 지방비 부담액 증가율은 평균 122.0%로 나타나고 있으며, 지방자치단체 유형별로 보면 자치구(121.3%) < 시(121.6%) < 군(123.8%)의 순서로 나타나고 있다. 지방비 부담액 증가율이 가장 높은 지방자치단체는 예산군(126.5%)이며, 가장 낮은 지방자치단체는 강남구(115.9%)로 나타나고 있다. 지방비 부담액 증가율은 지방비 부담액과는 반대로 소규모 농촌 지역에서 높게 나타나고 있으며, 예산군과 강남구 간의 증가율 차이는 10.6%로 큰 차이를 보이고 있다. 앞에서도 언급한 것처럼 소규모 농촌 지역의 경우 대도시 지역에 비해 기본적인 인구 규모가 작기 때문에, 기초연금 수급 대상자의 숫자 역시 상대적으로 작을 수밖에 없다. 그러나 소규모 농촌 지역의 경우 전체 인구대비 노인인구비율이 높기 때문에, 기초연금 수급률 역시 상대적으로 높은 설정이다. 이러한 측면에서 월 급여액을 20만원으로 확대하는 기초연금의 도입은 매우 열악한 재정여건을 보유하고 있는 소규모 농촌지역에 큰 부담으로 작용할 수 있다.

지금까지 살펴본 것처럼 기초연금의 도입은 지방비 부담액 규모를 증가시킬 뿐만 아니라 지방비 부담액 증가율을 크게 높임으로써 지방재정에 큰 부담으로 작용할 전망이다. 기초연금 도입으로 인한 지방재정의 충격을 완화하고 지방재정의 건전성을 확보하기 위해서는 다음과 같은 방안들이 검토되어야 할 것이다.

첫째, 중앙정부의 측면에서 국고보조사업의 보조율에 대한 조정 및 개선이 이루어져야 할 것이다. 앞에서 살펴본 것처럼 현행 국고보조사업의 중앙과 지방 간 재원분담 비율은 다소 낮게 설정되어 있으며, 차등보조율 결정기준 또한 여러 가지 문제점들이 지적되고 있다. 또한 보조율 결정에 있어서 지방자치단체의 입장은 고려하지 않고 중앙정부의 주도하에 모든 의사

결정이 이루어지고 있다. 따라서 현재 75% 수준으로 설정되어 있는 기초연금에 대한 국비 부담률을 85% 수준으로 10%p 상향 조정하고, 현재의 기초연금 차등보조율을 개선하기 위해 기초자치단체의 재정 규모와 특성을 고려한 새로운 기준을 개발할 필요성이 있다. 또한 지방 재정에 부담을 야기하는 정책 결정에 있어서 지방자치단체의 참여를 보장하기 위한 방안을 마련해야 할 것이다.

둘째, 지방자치단체의 측면에서 기초연금을 포함한 국고보조사업에 대한 철저한 관리·감독을 통해 불필요한 지출 수요를 감소시키기 위한 노력을 기울여야 할 것이다. 정부에서 제시한 「기초연금법안」에도 규정되어 있는 것처럼 기초연금 부당수급 방지를 위한 관리를 강화해야 할 것이다. 2013년 7월 현재 올 한해 기초노령연금 부당수급액은 19억원이며, 유형별로는 소득 및 재산 은닉·행정오류·사망자 지급·대리 신청 등의 순서로 나타나고 있다(국감자료, 2013.10.14.). 따라서 거주불명등록 노인에 대한 실태조사를 실시하고 재산은닉·위장이혼·명의도용자 등 중점관리 대상자에 대한 관리·감독을 강화해야 한다. 그리고 부당수급 관리 강화를 위해 화장장, 병원, 요양시설 등의 사망 정보를 조기 입수하여 기초연금정보 시스템과 연계·활용하는 방안을 마련해야 한다.

마지막으로 보다 궁극적으로는 기초연금 수급자의 자립을 위한 주체별 노인일자리 창출 방안을 마련할 필요성이 있다. 이를 위해 지방자치단체는 노인일자리 개발·보급, 교육훈련, 사업대행 수탁기관 선정 등의 내용이 포함된 노인일자리 사업 추진계획을 수립해야 할 것이며, 기업들은 정년 연장을 통해 스스로 노후를 대비할 수 있는 기간을 확대해야 할 것이다. 노인복지 관련 기관들은 노인일자리 창출 분야에 관한 정보를 제공할 수 있는 평생교육 프로그램 과정을 개설·운영할 필요성이 있다.

## 참고문헌

- 김필현 외. 2013. 박근혜 정부 복지공약의 지방재정 파급효과 및 시사점. 한국지방세연구원 연구보고서.
- 윤석명·양혜진·오신휘. 2013. 인수위 국민행복연금(안) 평가. 사회보장연구, 29(2): 27-53.
- 이용하·김원섭. 2013. 인수위 기초연금 도입(안)에 대한 평가와 전망. 사회보장연구, 29(2): 1-25.
- 이재원. 2012. 사회복지 기능분담을 위한 재원배분 방향. 지방재정, 2: 44-66.
- 이재원. 2013. 사회복지보조금의 적정보조율 설정방안. 지방재정, 10: 44-62.
- 임상수·하능식. 2013. 2014년 지방재정 위협 요인 점검 및 대응 과제. 지방세포럼, 12: 4-19.
- 주만수. 2013. 사회복지지출의 정부 간 재원분담체계 조정방안: 영유아보육지원 및 기초노령연금을 중심으로. 사회보장연구, 29(3): 1-32.
- 보건복지부. 2013. 통계로 본 2012년도 기초노령연금.

보건복지부 국정감사자료. 2013.10.14. 기초노령연금 부당수급 현황.

보건복지부 보도자료. 2013.10.2. 기초연금 도입을 위한 「기초연금법」제정안 입법예고.

보건복지부 보도자료. 2013.11.19. 「기초연금법안」 및 「장애인연금법 일부개정법률안」 국무회의 의결.

새누리당. 2012. 세상을 바꾸는 약속: 책임있는 변화. 제18대 대통령선거 새누리당 정책공약집.



# 지방재정 투·융자심사의 개선방안:

## 정부 및 의회 청사의 적정규모 산정을 중심으로

이희재(한국지방행정연구원)

### I. 서 론

2013년 지방 정부의 예산 사용액은 150조 9,667억 원으로 전체 재정 사용액의 42.1%를 차지하고 있다. (안전행정부, 2013a) 국가 전체 재정에서 차지하는 지방 재정의 비중이 상당해 짐에 따라 지방 정부 예산의 계획적인 운영과 효율적인 사용의 중요성이 높아지고 이를 제도적으로 뒷받침해주는 지방재정 투융자심사제도의 중요성도 높아지고 있다.

지방재정 투융자심사제도는 1991년 제정된 “지방사업투자심사규정”이라는 내무부 훈령을 모태로 하고 있으며, 1992년 지방재정법 시행령에 법적인 근거를 두고 시작되었다. (조기현 외, 2012) 지방재정 투융자심사제도는 지방재정 관리 구조 상 신규 사업의 예산 편성이 이루 어지기 전 사업계획을 수립하는 단계에서 타당성을 검토하는 것으로서, 이를 통과하면 예산 편성기준에 부합하게 지방채 활용여부 및 규모, 보조금 신청 등을 거쳐 예산으로 반영하게 된다. 이를 통해 사업의 추진 여부 및 해당 사업 간의 우선순위가 결정되며, 투융자심사 자료는 이후 예산 편성 시 중요한 기초 자료가 된다.

하지만, 이러한 중요성에도 불구하고 투융자심사제도는 자치단체의 무분별한 투자관행을 억제하며 재정자원의 합리적 배분을 유도하는데 미흡하고, 자치단체의 부실사업에 면죄부를 부여하는 행정적 절차로 전락했다(조기현 외, 2012)는 평가를 받았으며, 다른 재정관리제도와 연계성이 미흡하고, 심사기준이 부적정하며, 투자심사위원회의 구성과 운영방식에 문제가 있고, 중앙정부의 사후관리가 미흡하다는 비판(박병희 외, 2011)을 받았다. 지적된 문제점을 해결하기 위해 2013년도에는 의뢰심사가 보다 확대되었고, 심사 제외 대상이 이전에 비해 축소되었으며, 투자심사위원회의 구성 및 자격요건이 강화되었고, 안전행정부의 사후관리 역할도 강화되는 등 (안전행정부, 2013b) 개선된 방향으로 제도가 변화되고 있는 추세이다.

이러한 대체적인 개선의 추세에도 불구하고, 여전히 개선이 필요하지만 아직 개선이 시도되고 있지 않는 곳이 바로 유형별 심사기준의 도입이다. 현행 안전행정부에서 발간한 지방재정투융자심사 매뉴얼은 지방재정투융자심사의 대상이 되는 지방투자사업의 유형을 “일반투

자 사업, 행사성 사업, 홍보관 사업, 문화체육시설 신축, 지방자치단체 청사신축”의 다섯 가지 유형으로 구분하고 있다. (안전행정부, 2013b) 그러나 현행 매뉴얼은 이 다섯 가지 유형으로 지방재정 투융자심사를 구분하고 있으면서도 똑같은 심사 기준을 일률적으로 적용하고 있는 문제가 있다.

이 중에서 특히 공공 청사는 다른 네 유형과 뚜렷이 구분되는 특성을 가지고 있다. 일반적인 투융자 심사에서 사용되는 재무성 분석의 기준이나 경제성 분석의 기준은 공공 청사에 적용하는데 적합하지 않다. 청사는 그 목적상 특별한 재무적 수익 모델이 없으므로 재무성 분석이 불가능하며, 공공성에 기반을 두고 설치되므로 경제성을 파악하기에도 적절하지 않기 때문이다. 기획재정부가 실시하는 예비타당성 조사에서 중앙 청사가 제외(국가재정법 시행령 제 13조 2항)되는 이유도 이 때문이다. 행정부가 국정 업무를 수행하기 위해서 행정부 청사는 필수불가결하다. 즉 공공청사는 다른 투융자심사의 대상과 달리, 사업의 시행 여부에 관한 논란이 없다. 따라서 지방 공공청사는 2009년 이전에는 자체재원으로 신축할 경우, 투융자심사에서도 제외되어 왔다. 그러나 2008년 세계 경제위기의 여파로 닥친 불경기 상황에서 일부 지방자치단체가 시행한 신청사에 대한 과도한 투자가 호화청사 혹은 과대청사 논란을 불러왔다. 이는 국민적 비판을 받게 되어, 2009년 2월 9일 개정된 지방재정투융자사업 심사 규칙에서는 전액 자체재원으로 시행하더라도 지방자치단체 본청 및 의회청사 신축사업은 상급기관의 투융자심사를 반드시 받도록 규정되었다. 나아가 2010년에 개정된 지방재정투융자사업 심사 규칙에서는 청사신축사업의 투자심사 의뢰 시 리모델링 가능여부에 대한 검토서 첨부를 의무화하여 청사 건설과 관련한 과잉 투자 및 예산 낭비를 방지하기 위해 보다 노력하고 있다.

그러나 이상의 흐름과 관련하여 반드시 제기되어야 하는 문제가 있다. 아무리 상급 기관이 투융자심사를 하더라도, 리모델링 가능 여부에 대한 검토서를 첨부하더라도, 제시한 청사의 신축이 적절한지 부적절한지를 파악할 만한 객관적인 기준이 없다는 것이다. 물론 현행 공유재산 및 물품관리법 시행령 제 95조에서 지방자치단체의 면적기준을 정하고 있다. 하지만 이 기준에 의거할 때, 49개의 지방자치단체 본청 청사 면적이 초과되어 있고, 78개의 지방자치단체 의회 청사 면적이 초과되어 있다. 이 초과된 49개의 지방자치단체 본청 청사들과 79개의 지방자치단체 의회 청사들이 모두 과대청사라는 비판을 받고 있지는 않음을 고려하면, 이 기준은 현실을 적절히 반영하지 못하고 있음을 알 수 있다. 따라서 본 고에서는 지방재정투융자심사의 개선 방안으로서 유형별 심사의 도입을 주장하고, 더불어 유형별 심사의 한 유형으로서 공공청사의 보다 적정한 기준의 산정을 시도해 보고자 한다. 이를 위해 2장에서는 지방재정투융자심사의 의의 및 현행 심사 방식에 대해 살펴보고 이의 개선안으로서 유형별 심사의 도입 필요성을 살펴보도록 하겠다. 3장에서는 유형별 심사 중 공공 청사의 심사와 관련하여 현행 공유재산 및 물품관리법 시행령에서 규정한 청사의 적정규모 산정방법과 그 문제점을 살펴본다. 4장에서는 이를 개선하기 위한 방안을 모색하고 개선안의 적절성을 평가해

보고자 한다. 마지막으로 5장에서는 유형별 심사를 위해 이후 추가적으로 고려되어야 할 몇 가지 사항을 제언하는 것으로 본 논문을 마무리 하고자 한다.

## II. 지방재정 투융자심사의 의의 및 개선방향

### 1. 지방재정 투융자 심사의 의의

지방재정 투융자심사제도는 지방정부 예산의 효율성과 건전성을 보장하기 위한 제도이다. 지방재정 투융자심사제도는 지방재정 관리 구조 상 신규 사업의 예산 편성이 이루어지기 전 사업계획을 수립하는 단계에서 타당성을 검토하는 것으로서, 이를 통과하면 예산편성기준에 부합하게 지방채 활용여부 및 규모, 보조금 신청 등을 거쳐 예산으로 반영하게 된다. 이를 통해 사업의 추진 여부 및 해당 사업 간의 우선순위가 결정되며, 투융자심사 자료는 이후 예산 편성 시 중요한 기초 자료가 된다.

지방재정 투융자 심사는 다음과 같은 네 가지 의의를 갖는다. 첫째, 지방재정 투융자 심사는 투자재원의 계획적인 운용을 유도한다. 투융자심사는 국가의 중장기발전계획과 지방자치 단체의 중장기발전계획, 중기재정계획, 그리고 연도별 재정투자계획을 연계함으로써 한정된 투자재원을 계획적으로 운용하도록 유도하고 있다. 또한 자치단체의 사업계획과 관련하여 발생 가능한 다양한 위험요소를 미리 명확히 인식시켜줌으로써 당초의 계획대로 추진할 수 있는 환경을 제공한다. 둘째, 지방재정 투융자 심사는 중복투자를 방지하고 건전재정의 운영을 도모한다. 투융자 심사는 지방자치단체의 주요 투자사업의 타당성을 사전에 검증함으로써 무분별한 중복 투자를 방지할 수 있고, 생산적인 재정운영이 가능하게 해준다. 셋째, 지방재정 투융자 심사는 사업의 효율성, 타당성 심사를 통해 부실사업의 사전예방기능을 수행한다. 투융자 심사는 지방자치단체의 주요 투자사업 및 행사성 사업에 대하여 예산이 편성되기 전에 경제적, 사회적, 재무적 타당성을 사전에 분석하고 평가하여 부실사업을 사전에 예방해주는 기능을 수행한다. 마지막으로 투자심사제도는 중기지방재정계획의 여러 투자 사업에 대해 적격한 사업과 부적격 사업을 선정해주고, 사업 간의 우선순위를 결정하는 역할도 해준다.

### 2. 지방재정 투융자 심사의 심사기준

다음 표 1에서 볼 수 있듯이, 지방재정 투융자 심사의 심사기준은 정책환경, 사업타당성, 위험관리 영역에 걸쳐 7개 지표, 22개 세부지표로 구성되어 있다. (안전행정부, 2013b)

정책환경의 경우 사업의 성격이 자치단체 사무가 아니거나 국가사무라 해도 구체적인 재

정부담의 근거가 없으면 부적정 사업으로 분류된다. 지방재정 투융자 심사는 반드시 사전절차로서 중기지방재정계획에 먼저 반영한 후 심사를 받아야 하며, 타당성조사를 시행하여야 한다. 중기지방재정계획에 반영하지 않고 심사를 의뢰한 사업은 재검토의 대상이며 타당성조사를 실시하지 않은 사업은 타당성 재심사 조건으로 반려하고 있다.

〈표 1〉 투융자심사 심사항목 및 심사기준

평가영역	평가지표	세부 평가지표	판단 기준
정책환경	사업성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 자치단체 사업 여부</li> <li>◦ 국가 또는 민간사무인 경우 재정 부담 및 지원근거 여부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 자치단체 사무가 아닌 경우, 재정부담 근거가 없으면 부적정</li> </ul>
	사전절차 이행여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 중기지방재정계획 반영 여부</li> <li>◦ 타당성조사 시행 여부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 미반영 시 재검토 대상</li> <li>◦ 미이행 시 반려(타당성재심사)</li> </ul>
	중장기계획 연계성	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 국가계획, 정부역점시책과 연계</li> <li>◦ 법정 지역계획과 연계성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 종합개발계획, 수도·하수도정비 기본계획 등 반영도 확인</li> </ul>
사업 타당성	주민수혜도 및 필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 주민에 대한 편익의 범위</li> <li>◦ 기초생활수급자, 노인, 장애인 등 사회적 약자 지원사업 여부</li> <li>◦ 지역경제에 미치는 영향력</li> <li>◦ 동일시설 설치 여부</li> <li>◦ 용도의 중복성 여부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 수혜주민수/전체 주민수 평가</li> </ul>
	사업 시급성	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 타 사업과 비교한 시급성</li> <li>◦ 올해(내년)에 반드시 착수해야 하는지 여부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 상급기관 승인, 사업영향평가, 연관사업 추진상황 고려</li> </ul>
	사업 타당성	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사업규모 적정성</li> <li>◦ 총사업비 등 비용산정 적정성</li> <li>◦ 재정여건 및 비용충당 가능성</li> <li>◦ 경제적 타당성 및 재무적 수익성</li> <li>◦ 재원조달계획 적정성</li> <li>◦ 시설 연계방안 적정성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 전국, 또는 유사단체와 비교</li> <li>◦ 수혜인구, 유사조건 사업과 비교</li> <li>◦ 예산대비 사업비 비중, 가용재원 대비 사업비 비중을 고려</li> <li>◦ 비용 과소산정, 편익의 과다산정 여부 등 조사결과 검토</li> <li>◦ 민간자본, 국비지원 여부 확인</li> </ul>
위험관리	정책 고려사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 주민, 전문가 의견수렴 여부</li> <li>◦ 추진과정 위험성</li> <li>◦ 법적 제약사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 기피시설은 반드시 확인</li> <li>◦ 법적 제약 시 부적정 조치</li> </ul>

안전행정부, 2013b p.20-23의 내용 및 투융자사업 체크리스트 정리

투자사업의 타당성과 관련해서는 주민수혜도, 사업의 필요성, 시급성, 경제성을 평가하며 수혜주민의 비율, 지역경제 파급효과, 유사· 중복성 등이 주민 수혜도 및 사업의 필요성에서 평가되는 세부지표이다. 사업의 시급성은 다른 사업과의 우선순위를 평가하며, 상급기관의 승인이나 사업영향평가 등으로 시급성을 요하는지 여부를 판단한다. 타당성은 사업규모의 적정성, 총사업비를 비롯한 비용 산출의 적정성을 평가하며 이를 토대로 재원조달 역량과 비용 편익분석에 의한 경제적 타당성, 현금흐름의 수익성을 나타내는 재무적 타당성을 평가한다.

마지막으로 정책적 고려사항은 추진 과정에서 발생할 수 있는 각종 위험요인을 평가한다. 이와 관련하여 주민이나 전문가 의견을 수렴했는지 여부, 환경파괴나 주민갈등의 가능성 고려, 법적인 제약사항 등의 세부지표가 동원되고 있다.

### 3. 유형별 심사 도입의 필요성

지방재정투융자 심사의 대상이 되는 지방 투자 사업은 공공성의 정도, 세출 기능, 세출 용도 등에 따라 다양한 유형화가 가능하다. 가치재, 준공공재, 공공자본재, 공공소비재로 구분할 수도 있고, 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 문화관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업중소기업, 수송교통, 국토 및 지역개발, 연구개발 등 12개 세출 기능으로 구분할 수도 있으며, 공공청사, 문화관광개발, 환경보호, 도로교량댐 등과 같이 용도에 따라 구분할 수도 있다. (조기현 외 2012) 보조금 유무에 따라 보조금 확정사업, 보조금 신청사업, 자체재원 사업으로 구분할 수도 있고, 수익성을 기준으로 수익성 사업, 비수익성 사업으로 구분할 수도 있으며, 사회간접자본 투자 성격을 기준으로 사회간접자본사업, 비사회간접자본사업으로 구분할 수도 있고, 행사 축제와의 관계성을 기준으로 행사축제성사업, 일반투자사업으로 구분할 수도 있다. (박병희 외, 2011)

지방재정 투융자 심사의 기본지침이라 할 수 있는 지방재정투융자심사 매뉴얼은 지방 투자사업의 유형을 “일반투자 사업, 행사성 사업, 홍보관 사업, 문화체육시설 신축, 지방자치단체 청사신축”의 다섯 가지 유형으로 구분하고 있다. 투융자심사제도의 대상이 되는 일반투자 사업이란 “지방자치단체의 재정지출을 통하여 부동산의 취득, 부동산의 형태 형질 및 구조의 변경, 시설물의 설치 또는 구축, 동산의 취득 변형하는 일체의 사업과 이에 부속되는 사업”을 말한다. 행사성 사업이란 자치단체가 예산을 지원하는 “① 시·도, 시·군·구민의 날 행사, ② 공연·축제·문화행사, ③ 위로·위문행사, ④ 공청회·설명회·보고회, ⑤ 각종체육대회행사, ⑥ 교양강좌, ⑦ 각종기념행사, ⑧ 지자체주관 국제행사, ⑨ 기타 지자체주관 행사”를 말한다. 홍보관은 자치단체의 영구 혹은 단독 시설물로서 “역사적 유물이 아닌 어떤 사실이나 제품 따위를 널리 알리기 위하여 설치하는 시설물”로 정의된다. 문화체육시설은 문화예술 활동에 지속적으로 이용되는 “공연장 등 공연시설, 박물관 및 미술관 등 전시시설, 도서관 등 도서시설, 문화예술회관 등 종합시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설”(문화예술진흥법)과 국내외 경기대회의 개최와 선수 훈련 등에 필요한 전문체육시설(체육시설의 설치 이용에 관한 법률)을 말한다. 마지막으로 자치단체의 청사는 “공용재산 중 자치단체가 직접 사무용으로 사용하거나 사용할 건물과 그 건물의 부대시설물”(공유재산 및 물품관리법)을 말한다.

현행 지방재정 투융자심사의 중요한 문제 중 하나는 어떤 유형화를 선택하던지 <표 1>에서 살펴본 같은 기준을 통해 평가하도록 하고 있다는 것이다. 지방재정 투융자심사 매뉴얼의 분류

를 따를 때, 과연 홍보관 사업을 평가하는데 “국가장기계획 경제·사회 정책과의 부합성 또는 정부 역점시책사업과 연계성”이 필요할까? 행사성 사업을 평가하는데 “개별 법률에 의한 지역 단위 계획과의 관련성”을 살펴볼 필요가 있을까? 지방자치단체의 청사를 신축하는데 “사업 편의이 전 주민에게 미치는 사업인가?” 혹은 “지역내 또는 인근 지역에 동일시설이 설치되어 있는가?” 혹은 “시설 용도 등이 기존시설과 중복되지 않는가?”를 평가할 필요가 있을까?

일률화된 평가의 폐해는 이처럼 무의미한 평가항목을 만들어 내는 데 그치지 않고, 동시에 각 사업의 특성에 따라 정말 중요하게 자세히 평가해야하지만 평가 항목에 있는 부분만 간략히 파악하고 지나가거나, 평가 항목에 없다는 이유로 아예 간과해 버리는 문제점을 가져오기도 한다. 사업규모의 적정성은 이웃의 유사한 자치단체 사례 2~3개만 있으면 통과될 것이고, 주민, 전문가 등 의견수렴을 거쳤는지에 대해서는 공청회만 열었으면 통과될 것이다. 공청회의 규모라던지 얼마나 많은 주민이 참여했는지 몇 명이나 되는 전문가의 의견을 들으면 되는지에 관한 규정은 없다.

물론 투융자심사위원의 전문성에 의지한다는 것이 상기 제기한 문제들의 해답이 될 수 있을 것이다. 투융자심사위원들이 전문성을 가지고 각 유형에 따라 적절한 체크리스트를 이용하며, 각 유형에 맞는 적절한 기준을 설정하여 객관적으로 평가한다면, 현행 제도로서도 아무런 문제가 없다. 그러나 심사위원의 전문성은 많은 선행연구들에서 공통적으로 지적되어 오는 대표적인 문제점이다. 먼저 투융자심사의 대상은 다양하다. 위촉된 심사위원들이 그 다양한 분야의 투자 사업들을 다 이해하고 평가할 만한 전문적 역량을 확보하기란 현실적으로 어렵다. 더구나, 선행연구들이 제시한 투융자심사의 개선안에 따라 자체심사를 줄이고 의뢰심사가 보다 확대되고, 심사 제외 대상이 이전에 비해 축소되는 추세가 지속되고 있다. 이러한 추세는 곧 투융자심사 의뢰심사 건수의 증가를 의미한다. 부족한 역량에 건수까지 증가한데다 결정적으로 투자심사기간도 짧다. 최근 연구인 조기현 외(2012)의 조사에 따르면, 조사대상인 92개 기초 자치 단체 중에서 21곳이 심사기간이 하루에 불과하다고 응답하였으며, 사흘이라고 응답한 곳도 10곳이나 된다.

이상의 논의를 종합하면, 지방재정 투융자심사의 목적인 지방정부 예산의 효율성과 건전성을 달성하기 위해서는 투융자심사의 대상을 적절히 유형화하고 해당 유형에 따른 맞춤형 체크리스트와 평가 기준을 심화시키는 것이 필요하다. 제도가 아직 성숙하지 않아 기준의 데이터로 적절한 유형화가 힘들다고 판단된다면, 적어도 매뉴얼에서 제시하고 있는 “일반투자 사업, 행사성 사업, 홍보관 사업, 문화체육시설 신축, 지방자치단체 청사신축”이 다섯 가지 유형에 적합한 맞춤형 체크리스트와 적절한 평가 세부 기준을 마련해주는 것이 필요하다고 판단된다.

#### 4. 청사의 적정 규모 산정의 중요성

본 고에서는 그 작업의 출발점으로서 이 다섯 가지 유형 중에서 “자치단체 청사 신축” 유형에 초점을 맞추고 판단의 핵심이 되는 규모의 적정한 세부 기준을 제시해 보도록 하겠다. 공공 청사를 고른 이유는 공공 청사의 경우 “사업규모의 적정성”만 통과된다면 나머지 사항들을 고려할 필요가 크게 없기 때문이다. 공공 청사는 다른 투융자심사의 대상과 달리 사업의 시행유무에 관한 논란이 없다. 자치단체가 있는 한, 청사는 당연히 있어야 한다. 100% 자치단체의 사업일 수밖에 없으며, 법에 의해 중기지방재정계획에 반영되어야 하고, 타당성조사가 강제되고 있다. 주민수혜도 및 필요성은 너무도 당연한 것이라 고려할 필요도 없으며, 반대를 불러올만한 절차 및 정책적 고려사항도 거의 없다. 7가지 투융자심사 사업 체크리스트 중에서 오직 “사업의 시급성”과 “사업의 타당성”이 문제가 될 뿐이다. 그리고 청사 신축의 시급성은 결국 청사 신축의 타당성과 연결된다. 따라서 공공청사 유형에 초점을 맞춘다면, 결국 고려해야 하는 것은 “사업의 타당성” 뿐이라는 결론이 나온다.

그런데, 일반적인 투융자 심사에서 사용되는 재무성 분석의 기준이나 경제성 분석의 기준은 공공 청사에 적용하는데 적합하지 않다. 청사는 그 목적상 특별한 재무적 수익 모델이 없으며, 공공성에 기반을 두고 설치되므로 경제성을 파악하기에도 적절하지 않기 때문이다. 공공 청사는 “기타시설 연계방안 및 프로그램 확충방안”과도 무관하다. “사업비용 산정” 및 “재원 부담액”과 “재원조달계획”은 청사 신축이 계획되어 투융자심사까지 왔다면 대체적으로 적정형식을 갖추게 된다. 이미 중기지방 재정계획에 반영되고, 타당성 조사도 거쳤기 때문이다. 따라서 투융자심사위원회가 심사에서 고려해야 할 유일한 사항은 바로 “사업규모의 적정성” 뿐이다.

### III. 현행 적정 청사면적기준 산정방식 및 문제점

#### 1. 현행 적정 청사면적의 규정

청사의 적정규모 산정에 관한 학술적인 선행연구는 우리나라에 전무한 실정이다. 사업규모의 타당성과 관련하여 준용할만한 현행 적정 청사 면적은 공유재산 및 물품관리법 시행령 별표 1,2,3에 나타난 청사 기준 면적(2013년 6월 21일 개정)이다. 공유재산 및 물품관리법에서는 지방자치단체의 청사운영과 관련하여 청사의 적정한 관리를 위한 청사의 면적기준은 해당 지방자치단체의 주민 및 공무원 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 범위 내에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있다. (공유재산 및 물품관리법 제94조의3) 이는 청

사 면적 기준을 규정하여 호화 과대청사를 방지하고 청사의 적정 운영을 유도하기 위해서이다. 만약 청사면적 기준을 준수하지 않을 경우에는 지방교부세 감액 등 재정페널티가 부여된다. 하위법인 공유재산 및 물품관리법 시행령에서는 본청 청사, 의회 청사, 지방자치단체의 장의 집무실로 구분하여 기준 면적을 규정하고 있다. (공유재산 및 물품관리법 시행령 제95조) 본고에서는 설명의 편의를 위해 본청 청사만을 고려하기로 한다. 적정 청사 기준의 방법론만 제시한다면, 같은 방법으로 의회 청사와 집무실에도 적용이 가능하기 때문이다. 본청 청사 면적 기준은 전 자치단체의 본청 주민 수에 따라 29개 유형으로 구분하고 있으며, 시도는 10개 유형, 시군구는 19개 유형으로 구분된다. 이에 따르면, 현행 본청 청사 면적 기준은 특별시가 127,402m<sup>2</sup> 이고 가장 작은 군 청사는 인구 3만명 미만인 경우의 7,525m<sup>2</sup>이다.

〈표 2〉 지방자치단체의 본청 청사의 기준 면적

1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도 및 특별자치도의 본청 청사

구분		기준면적
특별시		127,402m <sup>2</sup>
광역시	인구 300만명 이상 500만명 미만	68,333m <sup>2</sup>
	인구 200만명 이상 300만명 미만	52,784m <sup>2</sup>
	인구 200만명 미만	37,563m <sup>2</sup>
특별자치시		35,383m <sup>2</sup>
도	경기도	77,633m <sup>2</sup>
	인구 300만명 이상 400만명 미만	44,974m <sup>2</sup>
	인구 200만명 이상 300만명 미만	43,376m <sup>2</sup>
	인구 100만명 이상 200만명 미만	39,089m <sup>2</sup>
특별자치도		32,223m <sup>2</sup>

2. 시, 군 및 자치구의 본청 청사

구분		기준면적	
시	인구 10만명 미만	11,893m <sup>2</sup>	
	인구 10만명 이상 20만명 미만	13,965m <sup>2</sup>	
	인구 20만명 이상 30만명 미만	17,759m <sup>2</sup>	
	인구 30만명 이상 50만명 미만	18,907m <sup>2</sup>	
	인구 50만명 이상 70만명 미만	19,098m <sup>2</sup>	
	인구 70만명 이상 90만명 미만	20,214m <sup>2</sup>	
	인구 90만명 이상 100만명 미만	21,968m <sup>2</sup>	
군	인구 100만명 이상	22,319m <sup>2</sup>	
	인구 3만명 미만	7,525m <sup>2</sup>	
	인구 3만명 이상 5만명 미만	8,385m <sup>2</sup>	
	인구 5만명 이상 10만명 미만	9,406m <sup>2</sup>	
	인구 10만명 이상 15만명 미만	11,829m <sup>2</sup>	
자치구	인구 15만명 이상	13,582m <sup>2</sup>	
	특별시의 자치구	인구 50만명 미만	26,368m <sup>2</sup>
	인구 50만명 이상	27,484m <sup>2</sup>	
	광역시의 자치구	인구 10만명 미만	11,861m <sup>2</sup>
	인구 10만명 이상 15만명 미만	12,020m <sup>2</sup>	
	인구 15만명 이상 50만명 미만	14,061m <sup>2</sup>	
	인구 50만명 이상	18,206m <sup>2</sup>	

## 2. 현행 기준의 산정방식

<표 2> 의 기준을 도출하기 위해서 정부에서는 당시 246개 지방자치단체 본청 청사를 구성하고 있는 전 공간을 10개 요소로 구분하고 전 공간별 면적 현황을 파악하고 집계하였다. <표 3>에서 보이듯이 본청 청사는 순수 사무공간, 사무지원공간, 정원외 인력사용공간, 직원 편의시설공간, 부대시설공간1, 부대시설공간2, 설비시설공간, 공용공간, 외부기관 사용공간, 주민편의시설공간의 10개 요소와 116개 항목으로 구성했다. 이 10개 요소 중에서 외부기관 사용공간 면적과 주민편의시설공간 면적은 총면적 산정 대상에서 제외시켰다. 외부기관사용 공간과 주민편의시설공간은 청사 근무 공무원의 사무 처리와 직접적인 관련이 없기 때문이다. (행정안전부, 2010)

① 순수사무공간 면적산정 기준을 구하기 위해서 정부는 246개 자치단체 본청 청사의 순수사무공간 면적을 246개 자치단체 본청 공무원 정원수로 나누었다. 246개 자치단체 본청 청사의 순수사무공간 면적은 1,055,780m<sup>2</sup> 였으며, 246개 자치단체 본청 공무원의 정원 수는 124,694명이었다. 따라서 순수사무공간 면적은 1인당 8.47m<sup>2</sup>로 산정되었다.

〈표 3〉 지방자치단체 본청 청사 공간 분류 현황

구성요소	항목내용
10개	116개
1. 순수사무공간	①단체장실 ②부단체장실 ③실국장실 ④실과장실 ⑤계장 ⑥직원
2. 사무지원공간	①대강당 ②회의실 ③영상회의실 ④자료실 ⑤문서고 ⑥기타
3. 정원외인력사용공간	①사무실 ②대기실
4. 직원편의시설공간	①체력단련실 ②문서접수실 ③샤워/탈의실 ④휴게실 ⑤모유수유실 ⑥상조회 ⑦의무실 ⑧식당 ⑨매점 ⑩문구점 ⑪연금매장 ⑫농협/은행 ⑬우체국 ⑭여행 사 ⑮보험사 ⑯구두수선소 ⑰이발소 ⑱법률자문실 ⑲기타
5. 부대시설공간1	①숙직실 ②경비실 ③창고 ④결산실 ⑤청원경찰실 ⑥기사대기실 ⑦전산실 ⑧통신실 ⑨중앙관제실 ⑩방재센터 ⑪고시편집실 ⑫상황실 ⑬재난상황실 ⑭전산교육장 ⑮편집실 ⑯발간실 ⑰인쇄실 ⑱기자실 ⑲브리핑실 ⑳방송실 ②지가조사실 ②통계작업실 ⑳감사실 ⑳영상실 ⑳사진실 ⑳기타
6. 부대시설공간2	①민원실 ②민원콜센터 ③안내실 ④홍보관 ⑤열람실 ⑥기타
7. 설비시설공간	①공조실 ②기계실 ③전기실 ④발전기실 ⑤코아설비 ⑥UPS실 ⑦가스정압시 설 ⑧배풍실 ⑨유류탱크실 ⑩물탱크실 ⑪중수처리실 ⑫오수설비실 ⑬쓰레 기처리실 ⑭신재생설비 ⑮기타
8. 공용공간	①현관 ②로비 ③복도 ④계단 ⑤홀 ⑥라운지 ⑦화장실 ⑧엘리베이터 ⑨기타
9. 외부기관사용공간	①의정회 ②의회 ③CCTV관제센터 ④상거래센터 ⑤예비군중대 ⑥정보관 ⑦ 위원회 ⑧협의회 ⑨상공회의소 ⑩소방본부 ⑪특별사법경찰관리사무실(특사 경) ⑫직원공제회 ⑬상담센터 ⑭본청내사업소 ⑮본청내출장소 ⑯기타
10. 주민편의시설공간	①도서관 ②독서실 ③체육관 ④수영장 ⑤전시실 ⑥공연장 ⑦노인복지회관 ⑧청소년수련관 ⑨보건소 ⑩문화강좌실 ⑪기타

② 사무지원공간 면적산정 기준 역시 같은 방식으로 246개 자치단체 본청 청사의 사무지원공간 면적을 246개 자치단체 본청 공무원 정원수로 나누어서 구했다. 246개 자치단체 본청 청사의 사무지원공간 면적은 367,324m<sup>2</sup> 였으며, 246개 자치단체 본청 공무원 정원수는 총 124,694 명이었으므로, 사무지원공간 면적은 1인당 2.95m<sup>2</sup>으로 산출되었다.

③ 정원외인력사무공간 면적산정 기준은 『순수사무공간면적+사무지원공간면적』에 대한 비율이며, 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 비율을 도출하였다. 16개 시도 본청 청사의 정원외인력사무공간 면적을 16개 시도 본청 청사의 “순수사무공간면적+사무지원공간면적”으로 나누었고, 230개 시군구 본청 청사의 “순수사무공간면적+사무지원공간면적”으로 나누었다. 같은 방식으로 ④ 직원편의 시설공간, ⑤ 부대시설1공간, ⑥ 부대시설2공간, ⑦ 설비시설공간, ⑧ 공용공간 까지 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 『순수사무공간면적+사무지원공간면적』에 대한 비율을 구하였으며, 그 결과는 다음 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 지방자치단체 본청 청사 공간 분류 비율

- 본청 청사의 정원외인력사무공간 비율: 시도 6.00%, 시군구 6.29%
- 본청 청사의 직원편의시설공간 비율: 시도 20.76%, 시군구 15.68%
- 본청 청사의 부대시설1공간 비율: 시도 35.64%, 시군구 28.09%
- 본청 청사의 부대시설2공간 비율: 시도 4.88%, 시군구 8.93%
- 본청 청사의 설비시설공간 비율: 시도 24.81%, 시군구 18.39%
- 본청 청사의 공용공간 비율: 시도 73.00%, 시군구 55.28%

총면적 산출을 위해서 위에서 산정한 1인당 순수사무공간과 1인당 사무지원공간에 공무원 정원을 곱한 값들을 더하고, 순수사무공간면적(A)과 사무지원공간면적(B)을 합친 공간 면적 (A+B)에 해당 공간의 비율들을 모두 곱한 다음, <표 5>에서 보이듯이 전부 더해주었다.

〈표 5〉 지방자치단체 본청 청사 총면적 산출식

$$\text{총면적} = A: (\text{순수사무공간 } 1\text{인당 면적} \times \text{공무원 정원수}) + B: (\text{사무지원공간 } 1\text{인당 면적} \times \text{공무원 정원수}) + \{(A+B) \times \text{정원외인력사무공간 비율}\} + \{(A+B) \times \text{직원편의시설공간 비율}\} + \{(A+B) \times \text{부대시설1공간 비율}\} + \{(A+B) \times \text{부대시설2공간 비율}\} + \{(A+B) \times \text{설비시설공간 비율}\} + \{(A+B) \times \text{공용공간 비율}\}$$

그러나 위와 같은 경로를 거쳐서 산출된 총면적은 실제 현실과 너무 괴리가 컸다. 산출된 면적을 그대로 적정 청사의 면적으로 적용할 경우, 246개 중에서 무려 102개의 청사가 과대 청사로 나타난 것이다. 이 문제를 해결하기 위해서 산출된 총면적의 120%를 적정 청사의 면적으로 적용하는 것으로 보정해 주었다. (행정안전부, 2010) 이 과정을 통해 마침내 현행 공

유재산 및 물품관리법 시행령 별표 1,2,3에 나타난 청사 기준 면적(2013년 6월 21일 개정)이 산출되었다.

### 3. 현행 기준의 문제점

살펴본 현행 기준은 크게 다섯 가지 측면에서 문제가 있는 기준으로 생각된다. 무엇보다 먼저 현행 기준은 현실성이 너무 떨어진다. 현행 기준에 따를 경우, 244개 지방자치단체의 본청 청사 중에서 49개가 과대청사라는 결과가 나온다. 본 시행령의 제정 목적은 호화 혹은 과대청사의 방지였다. 언론 등에서 다룬 호화 혹은 과대청사 논란을 빚었던 청사가 몇 개 되지 않는다는 것을 고려하면, 본 기준을 그대로 적용할 경우 오히려 과대청사 문제가 언론에서 보는 것보다 확대된다. 이는 시행령의 제정목적에 반한다는 문제가 있다.

둘째, 현행 기준은 과거 청사 면적의 실적에 맞추어져 있다. 무엇보다 적절한 기준이 없는 상황이므로 현재를 주어진 것으로 보고, 좁기는 해도 이용에 별 문제는 없는 적정 기준으로 삼는다는 취지에는 공감한다. 그러나 현행 기준이 과거 청사 면적의 실적에 맞추어져 있다는 것은 큰 문제가 될 소지가 있다. 청사의 적정 면적 상한선 산정을 위해서는 인구수 증감 등 환경 변화와 장래수요를 고려하는 것이 필요하지만, 현행 청사면적 기준 산정방법은 환경변화나 새로운 수요를 적절하게 반영하기 어렵기 때문이다. 환경 변화와 미래 수요를 반영하는 적정규모 산정방식이 필요하다.

셋째, 현행 기준은 인구 수와 공무원 수를 기준으로 한다고 하고 있지만, 인구 수와 공무원 수 간에 불일치가 발생하는 경우가 몇 가지 발생한다. 예컨대 서울과 경기도는 인구수가 유사하지만 해당 유형이 상이함에 따라 경기도 청사의 면적이 서울시 청사 면적의 60.9% 수준에 불과하다. 인구 100만 이상인 일반 시(수원시)의 청사 면적기준이  $22,319\text{m}^2$ 인 반면, 인구 50만의 서울시 자치구의 청사면적기준은  $27,484\text{m}^2$ 로 나타난다. 이처럼 인구수가 많은데도 청사의 규모는 오히려 작게 설정되는 문제가 있다.

넷째, 현행 기준은 보정 방식에 문제가 있다. 20%를 가산하는 일률적인 보정방식은 결국 현실성을 높이기 위한 자구책일 뿐, 보정의 진정한 의미를 살리기 어렵다. 도시 지역은 농촌 지역에 비해 상대적으로 지가가 높다. 비용적인 측면에서 농촌 지역의 청사가 도시 지역의 청사보다 면적이 클 가능성도 있다. 반면 도시 지역은 인구가 많기 때문에 농촌 지역에 비해 청사 이용자 수가 많으므로 농촌 지역의 청사보다 면적이 클 가능성도 있다. 낙후도나 인구 밀집도 등을 고려하여 적정한 정책적 고려를 가할 수 있는 보정 방식이 만들어져야 할 것이다.

마지막으로 유형화의 문제점이다. 29개의 유형화는 너무 복잡하고 객관적인 기준이라고 보기도 어렵다. 유형화는 언제나 기준의 상한과 하한에 위치하는 자치단체들, 특히 기준의 상한에 걸려서 더 큰 청사를 짓지 못하는 지방자치단체들의 불만을 가져올 수 있다. 상한의 문제

를 고려하여 유형을 더 조개면 기준이 더욱 복잡해지는 문제가 발생하고, 그렇다고 유형을 줄이자니 기준 상한 하한선에 걸치는 자치단체들의 불평 문제가 발생한다. 적절한 유형화 기준이 필요하나 29개는 너무 과다하고 복잡하게 느껴진다.

종합하면, 새로운 대안 모델은 현실을 잘 반영하면서도, 환경변화와 미래 수요를 적절히 반영할 수 있어야 하며, 인구 수와 공무원 수의 불일치 문제가 없고, 지방의 특성을 살릴 수 있으면서도 적절한 유형화를 통해 단순화할 필요가 있다.

## IV. 대안 모델의 개발 및 대안 모델의 적정성

### 1. 자치단체 청사면적 기준에 영향을 미치는 요인

대안모델의 개발을 위해 모델의 기본 가정을 세우기로 한다. 가장 먼저 고려해야 할 것은 구하고 싶은 “적정한 수준”이 어떤 것인지 그 수준을 정하는 것이다. 현실적으로 판단했을 때, 시행령의 목적이 호화 청사 혹은 과대 청사 문제를 해결하기 위한 것이라면, 호화 청사 혹은 과대 청사로 지목받는 자치단체들을 제외한 나머지 자치단체들의 평균 수준 정도가 사회적으로 용인 가능한 “적정한 수준”이 될 수 있을 것 같다. 현 수준을 주어진 적정 수준으로 보되, 문제가 되는 자치단체의 데이터들을 제외하고 분석하면 용인 가능한 “적정한 수준”을 구할 수 있을 것이라고 가정하자.

분석시점을 생각하는 것도 중요하다. 어느 시점에서 분석하느냐에 따라 데이터의 이용 가능성이라던지 해당 시기의 청사 “적정 수준”이 달라질 수 있기 때문이다. 가능한 한 최신 데이터를 이용해 분석하는 것을 원칙으로 한다.

다음으로 고려해 보아야 할 것은 자치단체 청사면적 기준에 영향을 미치는 요인들이다. 관련 선행연구가 있다면, 모형을 만드는데 좋은 기준이 될 것이라 생각되지만 아쉽게도 선행연구는 전무한 상태였다. 가장 간단한 분석의 틀로서 청사면적에 영향을 미치는 요인들을 수요 측면과 공급 측면으로 나누어 살펴보기로 하자. 먼저, 공공 청사를 이용하는 사람이 많을수록 청사 면적에 대한 수요가 높아질 것이라 가정할 수 있다. 즉 수요에 해당하는 요인들은 법에도 나와 있듯이, 청사를 이용하는 공무원의 숫자와 지방 자치단체의 인구 수를 생각할 수 있다. 한편, 공급적인 측면에서 청사 면적에 대한 공급을 늘리기 위해서는 지방자치단체의 경제력이 뒷받침되거나 공급 용지가 충분해야 할 것이라고 짐작할 수 있다. 즉 공급에 해당하는 요인들은 지방자치단체의 경제력을 보여주는 재정자립도나 지방세의 세수가 되는 인구밀도와 공급 용지를 보여주는 자치단체의 면적 등을 들 수 있을 것 같다.

이상의 논의를 통해 다음과 같은 가설들을 세울 수 있다.

- 1) 청사를 이용하는 공무원의 숫자가 많을수록 청사의 면적은 넓어질 가능성이 있다.
- 2) 청사를 이용하는 고객인 지방자치단체의 인구 수가 많을수록 청사의 면적은 넓어질 가능성이 있다.
- 3) 지방자치단체의 경제력을 보여주는 재정자립도가 높을수록 청사의 면적은 넓어질 가능성이 있다.
- 4) 지방자치단체의 세수와 관련이 있는 인구밀도가 높을수록 청사의 면적은 넓어질 가능성이 있다.
- 5) 지방자치단체의 공용면적이 넓을수록 청사의 면적은 넓어질 가능성이 있다.

선행연구가 없으므로 이론에 근거한 적절한 모형을 구성하고 그 모형의 적정성을 파악하기 어렵다. 다행히 세운 가설들에 속해있는 변수들이 모두 비율변수이므로 선형관계를 가정하고 회귀모형을 세워보기로 한다. 선행연구가 없는 경우, 해당되는 다양한 변수들을 이용하여 적합한 회귀모형을 만드는 방법 중 하나는 step wise 기법을 이용하는 것이다. step wise 기법은 독립변수들의 다양한 조합을 시험하여 종속변수와 인과관계의 가능성이 높은 몇 가지 변수 조합을 보여준다.

## 2. 대안 모델의 개발

대안 모델을 만들기 위해 사용하는 데이터는 2009년 당시 행정안전부에서 시행령을 만들기 위해 조사한 지방자치단체 공공청사 데이터이다. 군데 군데 빠져있는 부분이 있긴 하지만, 앞서 정했던 대로 가능한 한 최신 데이터를 쓴다는 원칙아래, 이용가능한 최신 데이터인 2009년 공공청사 데이터를 사용하기로 한다. 해당되는 변수는 지하주차장을 제외한 본청 청사의 면적(2009년 기준), 본청 청사를 이용하는 공무원의 정원 수(2009년 기준), 지방자치단체의 인구 수(2013년 기준), 지방자치단체의 재정자립도(2013년 기준), 지방자치단체의 면적(2013년 기준), 지방자치단체의 인구밀도(2013년 기준) 이상 6가지이다. 모든 연도를 청사의 면적 연도인 2009년으로 맞추는 방법도 있겠으나, 그 경우 산정되는 모형은 2009년의 적정 수준이지 현재 2013년의 적정수준은 아니게 되므로 가능한 최신의 데이터를 사용한다는 원칙을 지키기로 한다. 청사의 면적이나 공무원의 정원은 그리 쉽게 바뀌는 것이 아니므로 현재 최신 데이터와 크게 차이가 나지 않을 것이다.

다음 <표 6>은 데이터의 기술통계량을 보여주고 있다. 데이터가 완전하지 않아 가능한 한 분석이 가능한 데이터들을 모아내는 데이터 클리닝 작업을 거친 후, 호화청사 혹은 과대청사 논란을 불러일으켰던 몇 개 자치단체들의 데이터를 제외하고 본 분석에 사용되는 표본 수는

총 230개 이다. 230개 지방 자치단체들의 평균 청사 크기는  $13,788 \text{ m}^2$  였으며, 표준 편차를 통해 판단컨대 편차가 아주 크다는 것을 알 수 있다. 2013년 현재 지방자치단체의 평균 인구는 359,267명으로 나타났으나 이 역시 표준 편차가 아주 커서 적정한 요약 통계량으로 보기엔 무리가 있다. 청사를 이용하는 지방자치단체의 공무원은 평균 507명으로 나타났으며, 2013년 지방자치단체의 재정자립도는 0.2 정도의 수준이었다. 지방자치단체의 면적은 평균  $133,322,582 \text{ m}^2$  이었으나 역시 자치단체별 격차가 커서 적정한 요약 통계량으로 보기엔 무리가 있다. 인구밀도는  $\text{m}^2$  당 0.005명 수준이었다.

〈표 6〉 요약통계량

	평균	표준편차	N
본청면적	13,787.8	10,668.2	230
자치단체 인구	359,267.0	893,534.8	230
공무원정원	506.8	293.9	230
재정자립도	0.192	0.122	230
인구밀도	0.005	0.006	230
자치단체 면적	133,322,581.7	321,739,356.5	230

〈표 7〉은 step wise 결과 종속변수인 본청 면적을 잘 설명하는 것으로 판단되는 독립변수들의 조합을 보여준다.

〈표 7〉 step wise 결과

모형	독립변수	R제곱	수정된 R제곱	추정값의 표준오차
1	공무원 정원	.606	.604	6714.56703
2	공무원 정원, 자치단체 면적	.634	.631	6480.79290
3	공무원 정원, 자치단체 면적, 인구밀도	.641	.636	6432.36747
4	공무원 정원, 자치단체 면적, 인구밀도, 재정자립도	.648	.641	6389.65407

독립변수가 하나 이상인 회귀분석의 결과이므로 수정된 R제곱을 통해 판단컨대, 마지막 모형이 가장 적절하게 본청면적을 설명하는 것으로 보인다. 이제 〈표 8〉에 나타난 4번째 모형의 결과를 이용하여 대안 모델을 개발해 보도록 한다. 설명력이 64.1%에 불과하므로 완전한 예측은 불가능하지만, 공무원정원, 자치단체 면적, 인구밀도, 재정자립도 4개의 변수가 본 청 청사의 면적을 대강 예측해 줄 수 있다고 보여주고 있다. VIF 값이 3이 넘지 않으므로 다중공선성의 문제도 발생하지 않았으며, 자치단체 면적의 계수가 작아 보이긴 하지만, 면적 자체가  $\text{m}^2$  으로 평균  $133,322,582$  이었음을 고려하면 큰 문제는 없어 보인다.

〈표 8〉 모형 4의 결과

모형	비표준화계수		표준화계수 베타	t	유의 확률	공선성통계량	
	B	표준오차				공차	VIF
4	(상수)	168.9	949.2		.18	.859	
	공무원 정원	24.4	2.5	.672	9.88	.000	.34 2.96
	자치단체 면적	0.000005	0.0	.159	2.71	.007	.45 2.20
	인구밀도	-217,155.3	95,411.5	-.114	-2.28	.024	.62 1.61
	재정자립도	8,434.5	4,200.7	.096	2.01	.046	.68 1.47

따라서, 적정 청사 면적 산정을 위한 대안 모델은 계산의 편의를 위해,

적정 청사 면적=200+25(공무원 정원)+5(자치단체면적: 1,000 Km<sup>2</sup> 단위)-220(인구밀도: Km<sup>2</sup> 당)+8,500(재정자립도)

으로 정할 수 있을 것 같다.

### 3. 대안 모델의 적정성

앞서 살펴본 현행 기준은 크게 다섯 가지 측면에서 문제가 있는 기준으로 생각되었고, 이에 따라 새로운 대안 모델의 적정성 조건이 정해졌다. 대안 모델은 현실을 잘 반영해야 하며, 환경변화와 미래 수요를 적절히 반영할 수 있어야 한다. 인구 수와 공무원 수의 불일치 문제 가 없어야 하며, 지방의 특성을 살릴 수 있으면서도 적절한 유형화를 통해 단순화되어야 한다. 판단컨대, 회귀식을 이용한 대안 모델은 4개의 변수만 넣으면, 자치단체별로 그 해의 가장 적절한 청사 면적을 산출해 준다. 29개가 아니라 244개의 맞춤형 유형화가 가능하도록 구성되어 있다. 설사 현행 청사가 과다청사로 있더라도 공무원 정원이 늘거나 인구밀도가 줄어들거나 재정자립도가 늘어날 경우 혹은 자치단체 통합을 통해 자치단체의 면적이 늘어날 경우, 적정 청사의 면적도 늘어나게 되므로 환경변화와 미래 수요를 적절히 반영해주고 있다. 인구 수와 공무원 수가 설명변수로 들어가 있으므로 불일치 문제는 없을 것으로 보이며, 몇 가지 시행착오를 거쳐 상수항을 조정하거나 각 계수를 조정함으로써 지방의 특성을 살릴 여지도 있다. (본 논문은 작성 중으로 완성본이 아닙니다. 소중한 코멘트를 받아서 더욱 정교하게 완성시키도록 하겠습니다. 감사합니다.)

## V. 결론 및 제언

본고에서는 현행 지방재정 투·융자심사의 목적인 지방정부 예산의 효율성과 건전성을 달성

하기 위해서는 투용자심사의 대상을 적절히 유형화하고 해당 유형에 따른 맞춤형 체크리스트와 평가 기준을 심화시키는 것이 필요하다고 주장하였다. 제도가 아직 성숙하지 않아 기존의 데이터로 적절한 유형화가 힘들다고 판단된다면, 적어도 매뉴얼에서 제시하고 있는 “일반투자 사업, 행사성 사업, 홍보관 사업, 문화체육시설 신축, 지방자치단체 청사신축” 이 다섯 가지 유형에 적합한 맞춤형 체크리스트와 적절한 평가 세부 기준을 마련해주는 것이 필요하다고 판단된다.

또한 유형화 작업의 출발점으로서 이 다섯 가지 유형 중에서 “자치단체 청사 신축” 유형에 초점을 맞추고 판단의 핵심이 되는 규모의 적정한 세부 기준을 제시하였다. 공공 청사를 고른 이유는 공공 청사의 경우 “사업규모의 적정성”만 통과된다면 나머지 사항들을 고려할 필요가 크게 없기 때문이다.

데이터를 이용해 만들어낸 새로운 적정 청사 규모 산정 모델은 추후 개량을 통해 더욱 간편하면서도 정교한 투용자심사 판단의 기준으로 작용할 수 있을 것이라 기대한다. 보다 효율적인 지방재정 투용자심사를 위해서는 다른 네 가지 유형에도 적절한 심사 기준 및 심사 형태가 적용되어야 하지만, 이는 추후 연구로 미루기로 한다.

(본 논문은 작성 중으로 완성본이 아닙니다. 소중한 코멘트를 받아서 더욱 정교하게 완성시키도록 하겠습니다. 감사합니다.)

## 참고문헌

- 김동건 (2012) 비용편익분석(제4판) 박영사
- 김성준·오정일 (2011) 비용편익분석의 이해 경북대학교 출판부
- 박병희·박완규·임병인 (2011) 지방재정투용자심사제도의 문제점과 개선방안 모색, 한국재정정책학회  
재정정책논집 13(4) pp. 153-185
- 조기현·이창균·김성주 (2012) 지방투용자심사위원회의 운용실태 분석과 향후 개선방향, 한국지방재정  
학회, 세미나 자료집 2012 (3) pp.141-157
- 안전행정부 (2013a) 지방자치단체 통합재정개요 2013
- 안전행정부 (2013b) 지방재정 투용자사업 심사 매뉴얼
- 이 효·조기현 (1996) 지방재정투용자심사제도의 강화방안, 한국지방행정연구원 연구보고서 227권
- 한국개발연구원 (2008) 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정 보완 연구(제 5판)
- 행정안전부 (2010) 자치단체 청사 면적기준 검토
- Gines de Rus, (2010) Introduction to Cost-Benefit Analysis, Edward Elgar Northampton, MA, USA

# 지역맞춤형 찾아가는 세미나\_개회식



국민의례

사회: 조임곤(경기대)



개회사

김홍갑(한국지방재정공제회 이사장)



축사

서울특별시장



## 개 회 사

- 안녕하십니까? 한국지방재정공제회 이사장 김홍갑입니다.
- 오늘 우리 지방재정공제회와 한국지방재정학회가 공동으로 「서울특별시 자치구의 재정현황과 복지재원 확보방안」을 대주제로 세미나를 개최하게 되었습니다.
- 예년과는 달리 금년에는 지역현안에 대한 해법제시에 중심을 두는 “찾아가는 세미나” 형식으로 개최하는데, 그 개최지가 사람과 복지에 대한 투자를 중시하는 “사람이 중심인 도시, 성북구”이어서 더욱 뜻 깊다고 하겠습니다. 또한 최근 성북구가 유니세프 아동친화도시로 공식인증 받고, 2013 서울 석세스 어워드에서 기초자치단체 부문 대상을 받으신 것도 축하를 드립니다.
- 먼저 바쁘신 가운데서도 전국 각지에서 참석하여 주신 내외 귀빈 여러분께 감사를 드립니다.
- 특히 본 행사를 같이 준비해주신 배인명 한국지방재정학회장님과 우명동 차기회장님, 금일 행사를 진심으로 축하하고 환영해주신 서울특별시장님, 구정에 바쁘신 가운데에도 귀한 시간을 내주신 성북구청장님, 그리고 지방재정발전을 위해 항상 관심과 성원을 보내주신 학회 회원 및 국가와 지방 공무원 여러분께 깊은 감사를 드립니다.
- 우리 재정공제회는 ‘95년 이후 매년 지방재정 관련 세미나를 개최·후원 해오고 있으나, 그동안 세미나 주제가 자치단체 실무와 연계되지 못하고 총론적 접근에 치중하는 경향이 있다는 지적을 받아 왔습니다.
- 따라서 앞으로는 “찾아가는 세미나” 개최 등 지역맞춤형 세미나 개최로 지역별 재정 현안에 대한 진단과 토론의 장을 마련하고, 구체적인 대안을 제시함으로써 자치단체의 재정발전에 기여 하고자 합니다.
- 금번 세미나가 다루는 성북구 재정현황과 향후 개선과제, 서울시 자치구 재정확충 방

안 등은 서울시 자치구의 지역현안으로서 매우 시의적절하고 유용한 주제라고 생각됩니다.

- 아무쪼록 모처럼 마련한 이번 세미나를 통해 중앙과 지방의 공무원, 학계전문가, 우리 재정공제회가 한자리에 모여 “서울특별시 자치구의 재정현황과 복지재원 확보방안”을 심도 있게 토론하면서 적실성 있는 대안이 마련될 수 있기를 기원합니다.
- 우리 지방재정공제회도 내년이면 창립 50주년을 맞이하게 됩니다. 그동안 주력사업인 공제사업 외에 최근 들어 옥외광고센터 신설, 지역상생발전기금사무 신규 수탁 등으로 지방재정발전에 기여해 왔다고 자부하고 있습니다. 앞으로도 245개 자치단체를 회원으로 하는 우리 공제회는 지방재정지원 전문기관으로서 지방재정발전을 위해 최선을 다할 것을 약속드립니다.
- 끝으로 세미나 준비를 위해 노고를 아끼지 않은 관계자 여러분과 학회회원 여러분, 그리고 지방재정발전의 진정한 주역이신 지방공무원 여러분들께 다시 한번 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.

한국지방재정공제회 이사장 김 흥 갑

## 축 사

- 안녕하세요. 서울특별시장입니다.
- 한국지방재정학회 동계학술대회 개최를 축하드립니다.
- 이런 의미있는 자리를 만들어주신 한국지방재정학회와 한국지방재정공제회,
- 그리고 수고하신 관계자 여러분 모두 감사합니다.
- 지방자치가 실시된지 20년이 지난 지금에도, 여전히 재정자율성이 없는  
'반쪽짜리 지방자치'로 인하여 지방자치단체는 본질적인 위기에 처해 있습니다.
- 이러한 시점에서, 한국지방재정학회가 서울시와 자치구의 재정문제를 주요 의제로  
학계, 전문가, 공무원 등이 참여하는 세미나를 개최하는 것은 매우 뜻 깊고 시의적절  
하다고 생각합니다.
- 최근, 중앙정부는 복지사업 등 전국단위의 정책을 시행하면서 지자체와 사전에 충분  
한 협의 없이 정책을 결정한 후, 그 부담을 지방정부에 전가하고 있어 지자체들은 재  
정적 어려움을 겪고 있습니다.
- 이러한 문제가 발생한 근본적인 원인은  
국세 대 지방세의 세입 비율이 8:2 수준에 그치는 반면 세출구조는 4:6로서  
지방정부 재정의 자율성과 권한을 크게 제약하고 있기 때문입니다.
- 부디, 이번 행사가 위기에 처한 지방재정 문제의 실상을 제대로 알리고 지방자치의  
발전에 기여하는 자리가 될 수 있기를 바랍니다.
- 이런 뜻 깊은 자리를 준비하시고 참석해주신 여러분께 다시 한 번 감사드립니다.

2013. 12. 12(목)  
서 울 특 별 시 장



## 지역맞춤형 찾아가는 세미나\_기조강연



- 자치구 재정 건전성 강화를 위한 방안 ..... 215  
발표: 성북구청장



## [기조강연]

### 자치구 재정 건전성 강화를 위한 방안

#### I

#### 최근 지방재정 건전성 논의배경

##### □ 성북구의 최근 6년간 세입·세출예산 추이

(단위:백만원)

구 분	2008년	2009년		2010년		2011년		2012년		2013년	
		계	증가율								
세 입	270,455	305,254	+12.9	306,649	+0.5	323,942	+5.6	343,513	+6.0	379,591	+10.5
자체수입	111,437	123,863	+11.2	106,714	-13.8	116,120	+8.8	114,894	-1.1	115,695	+0.7
의존수입	159,018	181,391	+14.1	199,935	+10.2	207,822	+3.9	228,619	+10.0	263,896	+15.4
세 출	270,455	305,254	+12.9	306,649	+0.5	323,942	+5.6	343,513	+6.0	379,591	+10.5
복지예산	91,238	99,705	+9.3	116,974	+17.3	131,726	+12.6	144,930	+10.0	176,929	+22.1

- 지방세 수입과 세외수입을 합한 금액인 자체수입이 2008년과 2013년을 비교하면 겨우 42억원(3.82%) 증가에 그침
- 이에 반해 국고보조금 등 의존수입은 매년 급속히 증가하여 2008년에 비해 2013년 1천48억원이 증가하여 65.9%의 증가율을 보임
- 이로 인해 재정자립도는 2008년 41.2%에서 2013년 30.48%로 급감하여 중앙정부나 서울시에 대한 재정의존 문제가 심화되고 있으며, 이는 실질적으로 분권의 관점에서 지방자치 위기 초래
- 세출예산을 살펴보면 매년 복지예산 증가율이 적게는 9.3%에서 많게는 22.1%까지 큰 폭으로 증가하고 있음
- 결국 최근의 지방재정 건전성 문제는 중앙정부의 감세기조 및 장기적인 경제불황 속에서 지방세 수입은 거의 증가하지 않거나 감소하는 상황에서 급증하는 복지지출 등 세출은 앞으로도 지속적으로 늘어날 수밖에 없는 구조여서 필연적으로 발생

## □ 우리나라에서 지방재정 위기에 대한 논의

- 우리나라에서 지방재정 위기에 대한 논의는 1990년대 후반 IMF 외환위기의 재정영향을 우려하면서 시작되다가 IMF 경제위기를 조기 극복한 이후 초기 논의와 긴장은 잊혀지게 됨
- 그러다가 최근 세계적인 경기침체와 국내 부동산 경기 하락에 따른 지방세입 감소현상과 함께 과거의 지방재정 위기 논의들이 다시 시작
- IMF 외환위기 당시와 비교할 때 최근 지방재정 위기상황은 많은 부분에서 차이
  - 지방재정규모에서 2000년 65조원에서 2009년 157조원으로 10년 동안 2.4배 증가 했음에도 이를 제대로 관리할 재정수단들이 미흡하여 재정낭비와 누수 발생
  - 국민들의 복지욕구 증가로 사회안전망과 사회투자 관련 지출의 확대로 사회복지비 지출 급속 증가
  - 저출산 고령화와 여성의 사회참여확대, 가족의 해체에 따라 사회서비스에 대한 지방의 재정지출 수요 지속 확대 전망
- 이러한 상황에서 민선5기 지방선거에서 지방의 정치 권력구조에 변화가 발생하면서 그동안 묻혔던 쟁점들이 수면위로 나타나기 시작하며 중앙과 지방간 적지 않은 정책 및 정치갈등 발생
- 결국 지방재정의 규모와 구조, 복잡한 재정환경, 사회경제적 토대와 지역의 정치권력 구조 전환이 동시에 맞물리면서 지방재정 위기도 과거 10여년 전과 현 실체감도 차이

## II

## 지방자치와 지방재정 실태

### 1. 중앙행정 권한의 중앙 집중 지속 및 ‘재원 이양 없는 기능 이양’

- 지방이양에 대한 중앙정부의 소극적 태도와 행정적 · 재정적 지원 없는 사무이양으로 인해 중앙행정권한 집중 및 지방자치단체 권한 부족

- 지방이양에 대한 중앙정부의 소극적·비협조적 태도와 행정·재정 및 인력의 동반이양 없이 업무와 재정부담만 가중되어 지방정부 관심 부족
- 지방이양 확정 3,101개 사무 중 이양 완료 1,982개 사무(2000년 ~ 2012년)
  - 중앙행정권한이 약 4만개 이상임을 감안할 때 이는 몸통은 주지 않고 깃털만 던져준 것에 불과하며, 중앙부처가 기득권을 유지하기 위해 권한이양을 법률제정 단계에서 조직적으로 반대하기 때문
  - 중앙정부의 '재원 이양 없는 기능 이양'으로 인해 지방의 재정압박과 중앙정부의 교부금에 대한 의존은 더욱 심화

<중앙행정 권한의 지방이양 현황>

구 분	총 계	국민의 정부	참여정부	이명박 정부
이양확정	3,101	612	902	1,587
이양완료 (확정연도 기준)	1,982	610	856	516
추진 중	1,119	2	46	1,071

지방분권위원회(2013.5). 지방이양사무 행·재정지원 제도화 방안

- 2009년 기준 중앙사무와 지방사무의 비율은 72% : 28%로 중앙정부에 대한행정 사무 편중 심각 (7 대 3 비율)
  - 중앙사무 對 지방사무 비율은 1994년 75% : 25%에서 2002년 73% : 27%로 다소 개선, 2009년에는 72% : 28%로 감소되어 지방자치에 역행

**중앙행정부처가 지방에 설치·운영하는 특별지방행정기관의 난립으로 지방자치권 제한 및 업무 비효율성 야기**

- 중앙정부가 특별지방행정기관에 권한과 기능을 분산시켜 지방자치단체에 대한 분권 회피
- 특별지방행정기관은 지방자치단체와 유사한 기능을 중복적으로 수행하는 경우가 많아 행정의 비효율성 초래
  - 행정서비스 제공에 있어 현지성 및 지역적 특성을 반영하는데 한계

## 2. 취약한 재정분권으로 인한 지방재정 악화와 중앙의존 심화

### □ 조세수입에서 지방세 비중 20% 불과, 지방자치단체 자체재원 확충 불가능

→ 2할 지방자치, 3할 지방사무

- 1991년부터 현재까지 20여년 동안 국세 對 지방세 비율은 80% : 20%가 유지되고 있어 재정분권 없는 허울뿐인 지방자치
  - 국세 대 지방세 비율 : 1991년 (79:21) → 2000년 (82:18) → 2011년 (79:21)

### □ 자체 재원이 부족한 지방자치단체는 중앙정부 재정에 의존하게 되어 지방자치 및 재정운영의 자주성에 한계 노출

- 지난 20여년 동안 지방자치단체의 재정자립도는 지속적으로 하락 추세
  - 재정자립도는 1992년 69.6% → 2013년 51.1% (18.5% 하락)
  - 2012년 기준, 전체 지자체 중 자립도 50% 미만이 216개 단체 (88.5%)
  - 지자체간 재정자립도 차이 불균형 매우 심각, 특별시 · 광역시 재정자립도 평균 58.8%, 시 38.0%, 군 17.0%, 자치구 36.6% 불과

### □ 자체재원 부족 불구, 중앙정부 지원으로 지방자치단체 예산규모는 지속 확대

(8 대 2 세입, 6 대 4 세출 → 중앙정부 주도 재정사업 추진)

- 2001년 중앙정부 예산과 지방예산 비중은 각각 67.6%와 32.4%에서 2011년 중앙정부 예산은 62.6%, 지방예산은 37.4%로 지방재정 비중은 다소 증가
  - 교육재정을 포함할 경우 2011년 기준 국가 예산 : 지방자치단체 예산 : 지방교육 예산은 56.0 : 33.5 : 10.5 (55 대 45의 비율)
- 중앙정부 재원을 둘러싼 지방자치 단체간 갈등 야기, 중앙정부 의존 심화
  - 중앙정부는 재원배분을 통해 지방자치단체를 통제하고 관리
- 지방자치단체의 총세입 중 의존재원인 지방교부세와 보조금의 비중은 지속적으로 증가 추세
  - 지방교부세는 2000년 대비 2011년 379.2%, 보조금은 2000년 대비 393% 증가
  - 지방자치단체 총세입에서 지방교부세와 보조금이 차지하는 비중은 2000년 31.9%에서 2011년 47.2%로 증가
- 지방자치단체는 중앙정부 예산배분 구조에 맞춰 '예산 따내기'식 사업을 추진하는 한계

### 3. 자치단체 재정부담을 가중하는 국가보조사업(사회복지비) 문제

① 최근 급격한 저출산과 고령화로 인하여 최근 6년간('07~'12) 매년 예산 증가율은 6.2%나 복지예산 증가율은 12.3%로 예산 증가율보다 2배 정도 높고, 총 예산중 사회복지 예산비율이 20.5% 차지

- 2007년 이후 지방자치단체 예산 증가율은 평균 6.2%이나, 사회복지예산 증가율은 2007년 17조 3천억원에서 2012년 30조 9천억원으로 매년 예산증가율보다 약 2배 높은 12.3%의 증가율을 보임
- 총예산중 사회복지예산 비율도 2007년 15.4%에서 2012년 20.5%로 매년 증가하고 있으며, 특히 기초자치단체중 자치구의 경우에는 사회복지예산 지출 비율이 전국 평균 20.5%의 2배가 넘는 44%를 차지하고 있음  
(성북구의 경우 2013년 전체예산 4,025억원중 46%인 1,767억원이 사회복지예산)

<지방자치단체 복지재정 지출추이>

구 분		2007	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
중앙 정부	정부총지출(A)	238.4	262.8	284.5	292.8	309.1	325.4	6.4
	복지재정(B)	61.4	68.8	80.4	81.2	86.4	92.6	8.6
	비중(B/A)	25.8	26.2	26.2	27.7	28.0	28.5	-
지방 정부	순계예산(C)	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	6.2
	사회복지예산(D)	17.3	21.7	24.1	26.5	28.5	30.9	12.3
	비중(D/C)	15.4	17.4	17.5	19.0	20.2	20.5	-

자료 : 국회예산정책처

② 사회복지예산중 지방자치단체가 자율적으로 추진하는 자체사업(10.2%) 보다 재원을 보조받는 국고보조사업이 대부분(88.3%)으로 매칭에 따른 지방비 부담 수반

- 국고보조사업의 증가는 자치단체의 매칭에 따른 지방비 부담이 수반되고 분담 비율도 지속적으로 늘어남으로써 열악한 자치단체의 재정여건을 더욱 어렵게 하는 요인으로 되고 있음
  - 서울시 자치구 2012년도 보조사업 부담금 : 7,731억원 (구별 평균 309억원)
  - 성북구의 2012년도 보조사업예산 : 324억원 (전년 296억원 대비 28억, 9.4%증가)
- 2012년도 사회복지예산을 재원별로 보면, 국비 51.5%(15조 9천억원), 시도비 28.9%(8조 9천억원), 시군구비가 19.6%(6조원) 차지

- 구조별로 보면, 상급기관으로부터 재원을 보조받아 추진하는 보조사업의 비중이 88.3%로 사회복지예산의 대부분이며, 지방자치단체에서 자율적으로 추진하는 자체사업의 비중은 10.2%로 2011년에 비하여 10.6% 감소함

&lt; 사회복지예산 재원별 비교 추이 &gt;

(단위 : 억원, %)

연도	계	국비	시도비	시군구비	기타
2012 (비율)	309,157 (100)	159,174 (51.5)	89,315 (28.9)	60,668 (19.6)	

&lt; 사회복지예산 구조별 구성비교 &gt;

(단위 : 억원, %)

연도	계	정책사업		재무활동	행정운영경비
		보조사업	자체사업		
2012 (비율)	309,157 (100)	273,011 (88.3)	31,706 (10.2)	4,441 (1.5)	

#### 4. 의존적인 자치구 세원

##### □ 특별·광역시의 자치구는 도의 시군의 비해 재정의존성이 더 심함

- 자치구는 대도시 행정의 특성상 사무범위 및 지방세 체계, 교부세 교부방식 등이 시·군과는 근본적으로 다름
    - 사무범위 : 자치구와 시군은 도로·상하수도 등 14개 사무에서 차이
    - 지방세 : 시군은 5종, 자치구는 2종(등록면허세, 재산세)
    - 보통교부세 : 시군은 직접교부, 자치구는 특별시 광역시에 통합교부
  - 자치구는 인구수, 아동수, 기초생활수급자수 등 사회복지, 환경, 교통 등의 행·재정수요를 유발하는 각종 통계지표가 시군보다 상대적으로 높게 나타나고 있어 세출수요가 급증하고 있지만,
    - 세입은 지방세 2종과 조정교부금, 재정보전금 정도에 불과하여 구조적으로 제한될 수밖에 없음
- ⇒ 따라서 대부분의 특별·광역시 자치구는 구조적으로 재정여건이 열악하고 경상가용재원이 부족하다는 문제에 직면하고 있음

### □ 서울시의 조정교부금 상향여부에 따라 재정여건 좌우

- 특별·광역시 자치구는 서울시로부터 보통세 중 조례로 정하는 일정액을 조정교부금으로 교부받고 있음
  - ※ 2013년부터 조정교부금 재원 - 취득세에서 보통세로 확대(지방자치법 시행령 117조)
    - 특별시, 광역시 보통세 : 취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 자동차세, 주민세, 지방소득세
- '서울시 자치구 재원조정에 관한 조례'에 따른 조정교부금 비율(20.5%)는 자치구 기준재정수요충족도는 93% 수준으로 구정운영 최소경비도 부족
  - '09년이전 100% 이상이었으나, '10년 이후 90% 수준, 서울시는 100% 유지
  - '13년 당초예산기준 보통세 24%로 개정시 기준재정충족도 100% 가능
  - 서울시와 자치구 지방세 비율 85:15 ('12년 기준 11조774억 : 2조122억)
    - ※ 국세와 지방세 비율 : 79:21(1991년), 82:18(2000년), 79:21(2011년)
- 지난 2년간 자치구 총 세입예산이 약 7,000억원 감소하였으며, 이중 구유재산매각 등 임시적 세외수입이 약 5,100억원 감소<sup>1)</sup>

## III | 민선5기 지난 3년간의 지방자치단체장을 수행하며

### 1. 토건국가 시대의 지방재정에서 보편적 복지국가의 지방재정으로 재편 필요

- ① 대도시 자치구의 재정문제는 부동산 경제가 호황일 때는 문제가 없었으나 저성장 시대에는 인구변화와 생활패턴의 변화에 따른 지방재정 수요의 따른 재정운영의 변화 필요
  - 압축성장시대인 개발시대의 중앙집권적 사고로 다양한 시대적 요구를 충족하는데 한계가 있음
  - 인구구조의 변화로 특성에 맞는 다양한 맞춤형 수요충족 필요
    - 저출산의 영향으로 출산장려금, 아동돌봄 서비스의 사회화 등의 복지욕구 증가
    - 평균수명 연장에 따라 노인일자리 나누기, 노인돌봄서비스 사회화 등 새로운 욕구 증가
    - 가족해체와 새로운 가족 유형의 등장으로 맞춤형 복지서비스 욕구 증가

1) 자치구 일반회계 세입예산 총액은 8조 3,591억원('10년)에서 7조 6,610억원으로 감소하였으며, 임시적 세외수입(구유재산 매각 등)은 1조 3,065억원('10년)에서 7,969억원('12년)으로 감소

## 2. 밀어붙이기식으로 지방에 부담 떠넘기는 국가

① 최근 영·유아 무상보육비등 정부의 책임전가식 보육정책은 지방정부의 재정 상황을 더욱 어렵게 하고 있음 **☞ 보편적 복지는 찬성하나 지방자치단체의 일방적인 부담 부과에는 반대, 사회적 합의 필요**

② 더구나 박근혜정부 복지확대<sup>2)</sup>로 지자체 부담이 2014~2017년까지 총세출 연평균 218.8조에서 223.3조원으로 증가 → 복지지출 매년 4.5조원(연평균) 추가 소요

※ 이하 '박근혜 정부 복지공약의 지방재정 파급효과와 시사점'(김필현 연구위원, 한국지방세연구원, 2013.4.16) 참고 작성

① 1천억 이상 11개 국고보조사업별 비용증가액 보면 집권기간인 2017년까지 총 55조 6,530억 원이 추가로 소요될 것으로 나타남 (박근혜 정부 정책이 영향을 미치는 2018년까지 포함할 경우 75조 9,530억 원의 추가비용 소용)

- 단일사업으로서 11개 국고보조사업 가운데 비용확대가 가장 큰 부문은 기초연금으로 2014~2017년 중 17조 5,920억 원의 비용추가
- 생계급여, 주거급여, 의료급여의 비용확대분을 합산하면 기초생활보장과 관련된 부문의 비용확대 분은 총 20조 2,500억원에 달함
- 최근 기초자치단체의 재정에 심각한 부정적 영향을 미치고 있는 보육·양육 관련 부문에서 추가로 소요되는 비용은 10조 4,390억 원에 이릅니다

② 2014~2017년간 11개 국조보조사업 복지확대로 인한 국고보조사업의 추가비용 총 55조 6,530억원 중 17조 8,900억원을 지방이 부담<sup>3)</sup>

- 11개 국고보조사업 복지확대 지방의 추가부담분은 2014년 2조 7,660억원, 2015년 4조 970억원, 2016년 5조 2,090억원, 2017년 5조 8,230억원으로 확대

※ 2015년에는 복지확대로 인한 추가비용이 전년대비 48.1% 늘어나 복지확대에 따른 재정 부담이 상대적으로 가장 크게 늘어나는 해가 될 것으로 전망

2) 2012년을 기준으로 청소년, 성범죄, 취약계층, 복지서비스, 여성, 다문화가정, 노령층, 출산보육, 장애인 등 9개 부문에 걸쳐 60여개의 국고보조사업(지방비 기준 약 7.3조 원)이 공약에 의해 영향을 받게 되는 것으로 조사

3) 2010년부터 2012년까지 사업별 지방비 비중을 계산하여 이러한 지원비율이 향후 유지된다는 가정 하에 박근혜 정부의 집권기간인 2017년까지 지방정부의 부담분 도출

## ③ 복지 확대 전후 지방의 총세출은

2014~2017년 간 연평균 218.8조원에서 223.3조 원으로 증가

- 기간 복지지출 또한 매년 4.5조원(연평균)이 추가로 소요되며, 국고보조금의 확대로 인하여 의존재원의 규모도 연평균으로 94.7조 원에서 104.1조 원으로 확대
- 복지확대 전후의 증가율을 비교해 보면, 총세출의 경우 5.6%에서 6.0%로 증가되며, 복지지출의 경우 증가율은 9.5%에서 10.7%로 확대
- 또한 지방세입에서 의존재원의 증가율도 연평균 6.7%에서 9.0%로 높아짐  
→ 복지확대로 인하여 지방의 이전재원에 대한 의존도가 더욱 높아질 것으로 나타남
- 복지확대 전 지방의 세출 대비 의존재원 비중은 연평균 43.2%이었으나 복지확대 후 그 비중이 46.5%로 높아짐

## &lt;지방재정의 변화&gt;

연도	복지 확대전			복지 확대 후			(단위: 조 원, %)
	총세출	복지지출	의존재원	총세출	복지지출	의존재원	
2014	201.4	46.9	85.6	204.2	49.7	90.5	
2015	212.4	51.3	91.7	216.5	55.4	100.0	
2016	224.3	56.2	97.2	229.5	61.4	108.7	
2017	237.1	61.6	104.1	242.9	67.4	117.2	
총계	875.2	216.0	378.6	893.1	233.9	416.4	
평균	218.8	54.0	94.7	223.3	58.5	104.1	
연평균 증가율	5.6	9.5	6.7	6.0	10.7	9.0	

주 : 복지확대 전의 총세출은 총세입과 같은 규모, 즉 균형재정 상태이나 복지확대 후의 총세출은 총세입을 복지확대분 만큼 초과한 금액임.

## 3. 자치구의 빈약한 재원 확충에 대한 논의 부족

- ① 자치구는 우리나라의 인구 절반이 거주하는 주요 대도시의 자치단체임에도 불구하고 ⇒ 그동안 특별·광역시와 자치구간의 수평적 재정형평성 문제나 자치구의 빈약한 재원의 확충에 대한 문제는 도외시 되어 왔음
- 더욱이 인구수와 아동수, 기초생활수급자수 등 사회복지, 환경, 교통 등의 행·재정수요를 유발하는 각종 지표가 시·군보다 상대적으로 높게 나타나  
→ 갈수록 재정 여건은 더욱 어려워지고 있어 특별시와 광역시의 자치구 재정 문제는 심각한 상황에 이른

- ② 국고보조금 기준보조율이 서울의 경우 타 시·도에 비해 30%씩 차등지원으로 심각한 불균형(기초생계급여, 영유아보육사업 등)  
 → 최근 5년간 1조 7,654억원(시·구 각 8,827억원) 추가부담

< 보조금 지급대상사업의 평균 기준보조율 >

사업명	서울(시:구)	타 시·도(도:시군구)
생계급여·주거급여 등	50 (25 : 25)	80 (10 : 10)
영유아보육사업 지원	20 (40 : 40)	50 (25 : 25)

- ③ 최근 사회복지 관련 국고보조사업이 신설되면서 서울시와 자치구는 '08년 이후 9,781억의 재정부담이 새로 증가  
 - 기초노령연금, 노인장기요양보험, 보육시설 미이용 아동 양육지원, 중증장애인 연금 등  
 ※ 국조보고사업 신설 등으로 지방자치단체에 부담을 줄 경우 행정안전부의 의견을 듣도록 되어 있으나 형식적으로 운영

※ 각종 복지사업에 대한 중앙과 지방정부의 역할분담을 명확히 하고 국비지원 제도 전반에 대한 개선방안 마련이 시급함

#### 4. 복지전달체계 문제

- ① (깔대기 현상) 정부의 각 부처가 여러 복지정책을 쏟아내고 있지만 이를 최종 집행하는 현장에서는 복지 업무를 집행하는  
 ⇒ 일선공무원에게 집중되어 수혜자들에게 복지 혜택이 전달되지 못하고 복지 사각지 대도 방치 (용인, 성남, 울산, 논산 등 최근 사회복지직 공무원 4명 자살)  
 ○ 복지의 사각지대에 놓인 사람들, 가구별 특성과 서류상으로는 파악이 안 되는 소외계층까지 골고루 복지혜택을 나누어 주는 집행시스템 필요
- ② 저출산·고령화시대의 복지전달체계의 변화 요구  
 ○ 저출산·고령화의 진전은 사회복지제도의 근본적개편을 요구하는 동시에  
 → 복지정책의 집행과 급여 및 서비스를 제공하는 복지전달 체계의 근본적 개혁 요구  
 - 노인계층을 대상으로 하는 고령부문의 지출은 현금급여를 중심으로 빠르게 증가하고 노인돌봄서비스, 보육지원, 그리고 복지-고용연계서비스를 중심으로 현금급여의 종류와 복잡성이 증가

- 복지제도 및 복지급여의 복잡성이 증가하는 것은 제도간 연계를 통한 통합적 서비스 제공 체계의 중요성이 높아질 것임
  - 복지급여 수급자와 전달체계간 대면접촉점 역할을 담당하는 일선기관 역할 확대

※ 서울시와 자치구의 사회복지인력도 현장위주로 통합적 인력 재조정 검토 필요

## IV

## 자치구 재정건전성 강화를 위한 방안

### 1. 국세를 지방세로 대폭 전환하고 과세자주권 확대

#### ① 재정분권 강화를 위해 국세와 지방세 비중 조정

- **총조세 대비 20%인 지방세의 비중을 40%로 확대**

-양도소득세를 지방세로 전환할 경우 약 15% 내외의 지방세수 확충 가능

<주요국의 국세와 지방세 비율> (단위 : %)

국 가	한국	스페인	일본	스웨덴	덴마크
국세 : 지방세	79 : 21	55 : 45	60 : 40	64 : 36	65 : 35

#### ② 지방소비세·지방소득세 확충

- 현 정부는 지방재정의 확충을 위해 2010년에 지방소비세·지방소득세를 신설하였으나, 원활히 운영되지 않고 있는 것으로 평가

- 지방소비세 : 국세인 부가가치세의 5%를 지방으로 이양  
 - 지방소득세 : 법인세와 소득세의 10%에 해당하는 소득할주민세를 지방소득세로 전환하였고, 향후 과세자주권을 위한 독립세원 고려 중

- 지방소비세에서 부가가치세 5% 추가이양과 지방소득세의 독립세화 조속한 시행 필요
  - 안전행정부 유정복 장관은 지난 8월 21일 국회에서 개최한 '위기의 지방재정 해법 모색을 위한 지방소득세 독립세 전환방안 토론회'에서 지방소득세의 독립세 전환에 긍정적 입장을 나타냄

#### ③ 지방정부의 조례에 의한 과세자주권 확대

- 법률이 정하는 범위 내에서 조례에 의해 자율적으로 지방세의 세목과 세율을 결정할 수 있도록 지방자치단체의 재정권 확보 필요

## 2. 지방정부로의 사무이양시 재원이양을 법으로 규정

- 지방정부로의 중앙정부 권한과 사무 이양은 무분별한 이양을 방지하기 위해 사무이양시에는 반드시 재원이양을 포함해야 한다는 것을 법으로 규정
  - 프랑스는 재원 이양을 헌법에 포장

## 3. 복지수요에 대응한 자치단체 재정부담 완화 방안

① 늘어나는 복지수요를 감안하여 OECD기준으로 적정 복지재정규모를 산출하면 100조원 이상 확대가 필요하며, 저출산과 노령화에 따라 중앙 정부에서는 미래세대를 위한 보육과 노인문제에 집중 투자

- ▷ 영유아보육료 국고보조비율 인상을 위한 '영유아보육법' 조속개정
  - 서울 20%, 지방 50% → 서울40%, 지방 70%
- ▷ 의무교육 완성과 보편적 복지실현을 위해 무상급식예산 50% 국고지원 필요
  - 전국 초중등 무상급식 소요예산 2조 5,000억원중 1조 2,500억원 지원

○ 금년기준으로 한국의 복지지출 규모는 GDP 규모의 약 9%)<sup>4)</sup>로 OECD 평균 19.3%에 비해 약 GDP 10%, 올해 경상 금액으로 120조원 이상 부족

- 무상급식은 의무교육과 보편적 복지의 일환으로 정부의 책임
  - 지방자치단체 부담만으로 시행됨에 따라 무상급식예산 편차 심각
    - 경기도 4,963억원, 대구광역시 17.8억원(경기도의 0.35%)에 불과
    - 전국 초등학생의 81.9%, 중학생의 38.9%만이 무상급식 혜택
  - ⇒ 정부차원에서 일관된 기준과 행·재정적 지원체계 마련 필요

② 국고보조사업의 자치단체 부담을 완화하기 위해 기준보조율을  
지역별 복지수요와 재정여건에 따라 차등 적용

- 국고보조율을 사업성격에 따라 전액보조사업, 높은 보조율사업(70~80%), 동등보조율사업(60~40%) 기준으로 개편하고, 기초노령연금, 영유아보육사업, 기초생활보장사업에 적용되는 보조율의 경우 자치단체의 재정여건에 따라 차등비율 적용

4) 우리나라 복지지출규모는 110조원으로 2011년 GDP 1,240조원의 9% 수준임

- 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령에 따라 보조율을 적용하고 있는 기초생활 보장 및 영유아보육사업의 경우,
- 일괄적으로 사회보장·복지비지수(=사회보장·복지예산/세출예산)를 지표로 하여 복지 수요를 산정하고 있어 개별 복지사업의 성격을 반영할 수 없다는 한계가 있음

- 보조사업에 대한 자치단체 분담 비율 상향이나 신설시 사전 협의 의무화
- 재정부담이 가장 큰 자치구의 재정여건을 개선하기 위해 특별시와 광역시에서 자치구로 배분되는 조정교부금의 배분방식을 사회복지 투자수요 증가가 반영될 수 있도록 개선하고 자치구에도 보통교부세 배분

### ③ 중앙-지방간 재정관계를 재검토하여 새로운 재정제도 설계

- 포괄보조금을 제도화하고 매칭형 국고보조금 축소

- 지방교부세는 보통교부세 중심으로 단순화
  - 재원부족 문제 등으로 도입취지를 제대로 발휘하지 못하는 분권교부세와 부동산교부세는 보통교부세 중심으로 통합
  - 미교부단체에 대해서는 불이익이 없도록 대책 마련(포괄보조금에서 감안 등) 병행
- 지방재정조정제도의 하나로 포괄보조금을 제도화하고 매칭형 국고보조금을 축소할 필요가 있음
  - 지방교부세와 국고보조금의 중간 형태인 포괄보조금제도 도입하여 지방교부세 및 국고보조금은 축소되고 새로운 재정체계 구축

※ 포괄보조금(block grant): 조건부보조금의 하나로서 용도를 개괄적으로 정함에 따라 우선순위에 따른 운용이 가능하고 지자체에 보다 많은 재량권을 인정하는 보조금

- 단기적으로 유사한 사업부문이나 동일 정책 목표를 추구하는 프로그램을 묶어서 지원하는 '부문별 통합보조금제'(categorical subsidies) 도입
  - 중장기적으로 복지서비스 전반에 관한 포괄보조금 형식으로 발전
- 다원적으로 지원되고 있는 지방자치단체의 사회복지 관련 재원을 하나의 채널로 단일화하여 운영하는 방안 → 사회복지교부금 신설

#### 4. 복지전달체계의 개선

① 복지분야 국고보조사업과 사회복지 지방이양사업의 전면재조정을 통해 사회복지 주요 영역에서의 중앙정부와 지방정부의 합리적 역할 분담을 적극 논의 할 시점임

- 중앙정부는 국민최저선(National Minimum) 유지가 요구되는 사업을, 그리고 지방정부는 지역특성에 따라 수요가 각각 상이한(Local Minimum) 사회복지 서비스를 제공한다는 틀에 따라 복지 업무를 조정함
  - 국가사무의 성격이 강하고 중앙정부의 책임성과 전국적 형평성이 강조되는 복지분야 국고보조사업은 주로 의무지출인 기초생활급여, 의료급여, 기초노령연금, 장애인 연금, 영유아 보육료 지원사업 등이 있음
- 2005년 복지분야 지방이양 사업중에서 최저수준 유지를 위한 소득보장 성격의 사회복지사업은 중앙으로 이전하고, 지역적 특성과 수요를 반영하는 사회복지 서비스 사업은 지방사무로 존속도록 하는 방안 검토 필요
  - 지방이양된 67개 사회복지사업 중 3개 생활시설(노인, 장애인, 정신요양시설) 운영사업은 지역간 시설 불균형 및 지방부담 가중등의 문제점을 고려할 때 국고 보조사업으로 우선 환원 검토(2008년 감시원 권고)

< 사회복지분야 지방이양사업(67개사업) >

- 장애인복지(24개사업) : 직업재활시설 운영, 재가복지센터 운영, 단기보호시설 운영 등
- 노인복지(13개사업) : 경로당 운영, 무료급식, 노인건강진단, 치매상담센터 운영 등
- 아동복지(11개사업) : 아동시설 운영, 결식아동급식, 소년소녀가장 지원 등
- 보건의료(6개사업) : 정신요양시설 운영, 사회복귀시설 운영, 공공보건사업 등
- 기타(13개사업) : 노숙자 보호, 쪽방생활자 지원, 사회복지관 운영, 지역봉사사업 등

② 복지전달체계의 재설계의 필요성

- 국가는 보편적 복지실현을 위한 법과 제도를 정비하고 그에 따른 재정적 뒷받침에 중점을 두며
  - 저소득층, 노인, 장애인 등에 대한 보편적 소득보장(공공부조)과 사회보험(공적연금 재정용보험)의 재정 안정화에 주력하고
  - 자치단체가 책임지고 보다 질높은 복지서비스를 제공할 수 있도록 필요한 권한과 재정을 과감하게 지방에 이양할 필요가 있음
- 지방자치단체에서는 보편적 복지서비스 전달체계 혁신과 기관간(건강보험공단, 연금관리공단 등) 및 사회적인 거버넌스 구축에 주력하되
  - 복지제도 혜택을 제대로 받지 못하는 신빈곤층 등을 위한 복지 사각지대 해소와 사람이 사람을 캐어하는 어린이집 등을 감시와 지원하는 복지서비스에 집중해야 할 것임

## IV

## 결언 (중앙-지방정부 간 상생-협력적 관계의 모색)

⇒ 지방이 곧 미래고 국가다 → “동네 안에 국가 있다”

### 1. 지방자치단체도 자구 노력 필요

- ① 행사성 경비, 소모적 경비는 전면 재검토하여 불요불급한 경상비 절감
- ② 토건예산에서 사람중심, 사람투자예산으로 전환
- ③ 고액·상습 체납자 재산에 대한 압류와 공매 등의 행정제재 강화
- ④ 은닉 공유재산의 적극 발굴, 무상임대·유휴재산 활용 등을 통한 세입증대 노력 등
- ⑤ 주민참여예산 도입 및 운영으로 재정민주주의 실현(수요자 중심)

⇒ 하지만 앞에서 살펴본 봄과 같이 복지예산 등의 재정압박으로  
가용재원이 거의 없는 상태에서 지자체별 자구노력은 한계가 있음

### 2. 지방자치의 성공적 정착을 위한 중요한 과제는

⇒ 중앙 - 지방정부의 상생 - 협력체제의 구축임

- ① 1960~1970년대 중앙-지방 관계인 수직적 관계에서 상생과 협력의 관계로 변화 필요
- ② 중앙정부는 지방정부를 감시하고 통제하는 상위정부가 아니라  
→ 지방의 동반자로 소통, 협상, 상생을 통해 지방정부의 협력자로서 역할변화

### 3. 과거 중앙정부가 일방적으로 결정하고 시행하며 지방정부에 지시하는 정치적 의사 결정 관행에서 벗어나

⇒ 중앙-지방의 협력적 관계 모색을 위해서는 정부 간 소통과 협상의 채널 필요

- ① 중앙의 지방에 관한 의사결정에 지방정부 · 지역주민 · 지역 시민단체 등의 의견이 반영되고 지역의 특수성과 다양성이 반영된 정치적 의사결정 매카니즘 구축  
→ “지역중심의 새로운 거버넌스 체제”의 구축이 필요함

- ② 특히 국가정책 수립에 지방의 의견을 반영하기 위해 지방에 관련된 지역단체 (서울시 구청장협의회, 전국 시도지사 협의회, 전국시장군수구청장협의회 등)와 중앙정부간 정치적 협의 기구의 마련이 필요함

#### **4. 결론적으로 지방재정의 자율성 제고의 핵심은 지방의 안정적 재원 확충과 자주재 원의 확대에 있음**

- ① 지방의 자주재원 확충을 통한 세입(조세)자율성 제고방안 마련필요  
② 과거 20여년 간 지속되어 왔던 국세위주의 조세체제를 국세-지방세의 합리적 세원 배분의 방안(국세 : 지방세 = 60 : 40)으로 변화시킬 수 있는 전략 제시 필요

# 지역맞춤형 찾아가는 세미나\_논문발표

-  논문1: 성북구 재정현황과 향후 개선과제 ..... 233  
발표: 김태일(고려대)
-  논문2: 서울시 자치구 재정 실태와 향후 과제 ..... 247  
발표: 배준식(서울연구원)
-  논문3: 서울시 자치구 재정의 당면과제와 개선방향 ..... 279  
발표: 유태현(남서울대)



# 성북구 재정 현황 및 향후 과제

김태일(고려대학교)

## I. 머리말

우리나라의 국세와 지방세의 세입구조는 약 80:20이며, 지방세 중에서도 서울시의 경우 시와 자치구의 세입구조는 85:15로 불균형을 초래하고 있다. 이에 따라 자치구의 재정은 조정교부금과 보조금 등 의존재원 중심으로 구성되어 있고, 지방세와 세외수입 등 자주재원의 비중은 매우 낮다. 그리고 이러한 경향은 계속 심화되고 있다. 이하에서는 기초자치단체인 성북구의 재정현황을 바탕으로 분석하고, 이러한 분석을 통해 재정불균형을 해소하기 위한 개선방안을 제시해 보고자 한다.

## II. 성북구 재정 현황

### 1. 성북구 재정 규모

성북구의 재정규모는 2013년 기준 4,025억원으로 일반회계가 3,796억원, 특별회계 229억원(주차장 특별회계 224억원, 의료보호특별회계 5억원)으로 구성되어 있으나. 최근 5년간 재정규모의 변동추이를 살펴보면 연평균 7.87%의 증가 추세를 보여주고 있다.

〈표 1〉 성북구 연도별 재정규모(2010-2014년)

(단위 : 백만원)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014
계	326,476	346,797	367,137	402,527	441,959
일반회계	306,649	323,942	343,513	379,591	418,456
특별회계	소 계	19,827	22,854	23,724	22,936
	주 차 장	19,392	22,392	23,253	22,460
	의료보호	435	462	471	476
					517

\* 자료출처 : 성북구 세입세출 예산서 및 예산안(2014)

## 2. 성북구 세입예산 현황

2014년도 예산(안) 기준으로 총 세입 4,184억원 중 자주재원은 1,123억원(26.84%)이며, 의존재원은 3,061억원(73.16%)으로 자치구 재원조정을 위한 조정교부금 1,147억원(27.43%), 국가와 광역단체인 서울시의 사업추진을 목적으로 교부되는 국·시비 보조금 1,866억원(44.60%) 등으로 편성되었다.

〈표 2〉 성북구 일반회계 세입규모 (2010-2014년)

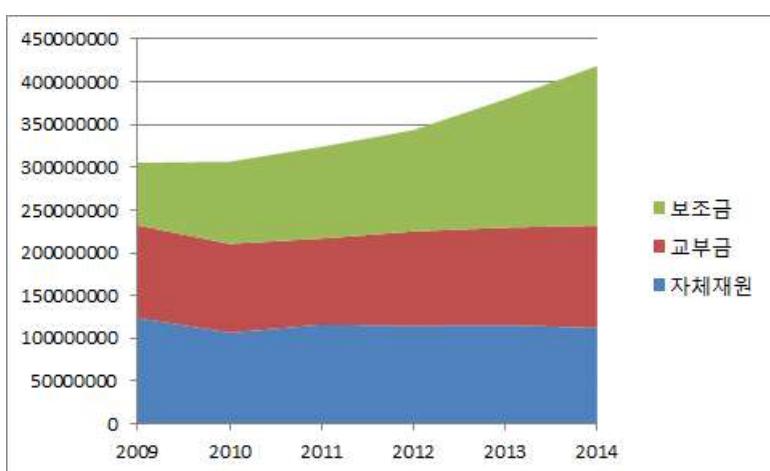
(단위 : 백만원, %)

구분	계	자체 재원			의존 재원			
		소계	지방세	세외수입	소계	지방교부세	조정교부금	국·시비보조금
2010	306,649 (100)	106,714 (34.80)	52,053 (16.97)	54,661 (17.83)	199,935 (65.20)	3,684 (1.20)	100,151 (32.66)	96,100 (31.34)
2011	323,942 (100)	116,121 (35.84)	58,186 (17.96)	57,935 (17.88)	207,821 (64.16)	5,129 (1.58)	95,483 (29.48)	107,209 (33.10)
2012	343,513 (100)	114,894 (33.44)	60,708 (17.67)	54,186 (15.77)	228,619 (66.56)	4,715 (1.37)	105,460 (30.70)	118,444 (34.49)
2013	379,591 (100)	115,695 (30.48)	64,058 (16.88)	51,637 (13.60)	263,896 (69.52)	4,065 (1.07)	109,731 (27.91)	150,100 (39.54)
2014 (안)	418,456 (100)	112,309 (26.84)	63,934 (15.28)	48,375 (11.56)	306,147 (73.16)	4,750 (1.13)	114,774 (27.43)	186,623 (44.60)

\* 자료출처 : 성북구 세입세출 예산서 및 예산안(2014)

〈표 2〉를 보면 최근으로 올수록 자체재원에 비해 의존재원의 비중이 커지는 것을 알 수 있는데 이러한 경향은 〈그림 1〉을 보면 더욱 뚜렷하다.

〈그림 1〉 재원 원천별 세입 예산 규모 변화



### 3. 성북구 세출예산 현황

성북구의 일반회계 세출예산 현황을 보면 2014년도 예산(안) 기준, 총 세출예산은 4,184억 원이며, 자치구 재정악화의 근본원인인 사회복지비가 2,139억원으로 전체 세출예산의 51.13%를 차지하고 있으며, 지방자치의 핵심인 지역개발사업은 1.43%에 불과한 59억원이 편성되어 재정부족으로 고유사업 추진이 어려움을 나타내고 있다.

〈표 3〉 성북구 일반회계 세출규모(2010-2014년)

(단위 : 백만원, %)

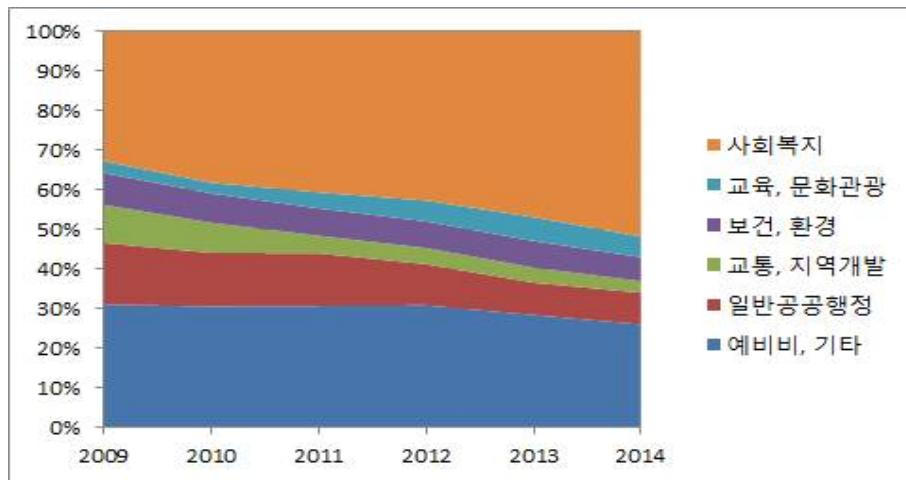
구 분	2010	2011	2012	2013	2014(안)
계	306,649 (100)	323,942 (100)	343,513 (100)	379,591 (100)	418,456 (100)
일반공공행정	41,254 (13.45)	42,604 (13.15)	35,350 (10.29)	30,870 (8.13)	33,116 (7.91)
공공질서 및 안전	554 (0.18)	913 (0.28)	942 (0.27)	802 (0.21)	1,151 (0.28)
교육	6,033 (1.97)	8,670 (2.68)	9,152 (2.66)	9,983 (2.63)	8,881 (2.12)
문화 및 관광	2,292 (0.75)	4,415 (1.36)	8,685 (2.53)	12,756 (3.36)	12,628 (3.02)
환경보호	15,494 (5.05)	13,354 (4.12)	13,320 (3.88)	14,797 (3.90)	13,992 (3.34)
사회복지	116,974 (38.15)	130,245 (40.21)	144,930 (42.19)	176,929 (46.61)	213,962 (51.13)
보건	7,106 (2.32)	8,808 (2.72)	9,616 (2.80)	10,665 (2.81)	11,030 (2.64)
농림해양수산	86 (0.03)	74 (0.02)	87 (0.03)	164 (0.04)	154 (0.04)
산업·중소기업	119 (0.04)	2,133 (0.66)	472 (0.14)	1,107 (0.29)	3,914 (0.94)
수송 및 교통	10,700 (3.49)	7,474 (2.32)	6,580 (1.92)	7,365 (1.94)	6,181 (1.48)
국토 및 지역개발	12,457 (4.06)	6,686 (2.07)	8,707 (2.53)	6,867 (1.81)	5,977 (1.43)
예비비	3,330 (1.09)	3,264 (1.01)	3,472 (1.01)	3,800 (1.00)	4,184 (1.00)
기 타	90,250 (29.43)	95,304 (29.42)	101,246 (29.47)	103,485 (27.26)	103,286 (24.68)

\* 자료출처 : 성북구 예산서 및 2014년도 예산(안)

<표 3>을 보면 최근으로 올수록 사회복지 지출 비중은 커지는데 비하여 수송및교통, 국토 및지역개발, 일반공공행정 등의 지출 비중은 작아지고 있음을 알 수 있다. 이러한 경향은 <그

림 2>를 보면 더욱 뚜렷하다.

〈그림 2〉 기능별 세출 예산 비중 변화



#### 4. 성북구 재정자립도

성북구의 재정자립도 변동추이를 살펴보면 2010년도 34.48%인 재정자립도가 2014년에는 26.84%로 7.64%가 하락하였음을 보여주고 있다. 이는 동 기간 중 자주재원은 거의 제자리 수준에 머물고 있음에도 불구하고 무상보육, 기초연금 등 보편적 복지 추진에 따른 국·시비 보조금의 증가가 원인으로 파악되고 있다. 앞으로도 무상복지가 지속적으로 확대되어 자치 구의 재정자립도는 지속적으로 하락될 것이다.

〈표 4〉 성북구 연도별 재정자립도(2010-2014년)

(단위 : %)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014
재정자립도	34.80	35.84	33.44	30.48	26.84
증 감	-	▽1.04	▽2.40	▽2.96	▽3.64

\* 재정자립도 :  $\{(지방세+세외수입)/일반회계 총예산 규모\} \times 100$

### III. 성북구 재정분석

#### 1. 세입

성북구의 세입예산 규모는 최근 5년간 1,118억원이 증가하였으나 동 기간 중 자주재원은

56억원이 증가한데 비하여 의존재원은 1,062억원이 증가하였다. 따라서 성북구의 세입예산 규모가 증가한 가장 큰 원인은 국·시비 보조사업(특히, 사회복지사업) 등 의존재원 의존재원의 증가하는데 따른 것이라고 볼 수 있다. 이러한 결과는 성북구의 재정상황을 더욱 더 악화시키는 원인으로 작용되고 있는 실정이다.

〈표 5〉 일반회계 세입예산 증감 현황

(단위 : 백만원, %)

구분	계	자주재원			의존재원		
		예산액	증 감	증감율	예산액	증 감	증감율
2010	306,649	106,714	-	-	199,935	-	-
2011	323,932	116,121	9,407	8.81	207,821	7,886	3.94
2012	343,513	114,894	▽1,227	▽1.05	228,619	20,798	9.96
2013	379,591	115,695	801	0.70	263,893	35,274	15.43
2014	418,456	112,309	▽3,656	▽3.16	306,147	42,254	16.01

지방세는 특별시세가 목적세 2종을 포함하여 9종인데 비해 자치구세는 재산세와 등록면허세 2종에 불과하다. 또한 시세와 자치구세의 비중은 약 85:15 정도로 세수 비중이 특별시로 편중되어 있다.

〈표 6〉 지방세 세목 구성

구 분	특별시세	자치구세	비 고
보 통 세	취득세, 레저세, 담배소비세 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 자동차세	재산세, 등록면허세	
목 적 세	지역자원시설세, 지방교육세		

지방자치단체 상호간의 경제력의 격차가 크고 세원 분포의 차이가 나타나는 문제점을 해소하기 위해 조정교부금 제도를 도입하고 있으며, 성북구의 경우 조정교부금이 세입예산 중 25~30%를 차지하고 있다. 현재 서울시의 조정교부금은 자치구 재원조정에 관한 조례에 의해 2014년 예산(안) 기준으로 보통세의 21%를 교부하고 있다. 그러나 총 예산규모가 2010년 대비, 36.46%가 증가하는데 비해 조정교부금 증가는 14.60% 증가에 그치고 있는 실정이다.

성북구의 세입분야 중 가장 눈여겨 볼 대목은 국·시비 보조금의 급격한 증가이다. 보조금은 2010년 대비 94.19% 증가하였는데 이는 사회복지사업의 매칭사업비 증가가 가장 큰 원인이라고 볼 수 있다.

〈표 7〉 주요 의존재원 증감 현황

(단위 : 백만원, %)

구분	계	조정교부금			국·시비 보조금			지방교부세
		규모	증 감	증감율	규 모	증 감	증감율	
2010	306,649	100,151	-	-	96,100	-	-	3,684
2011	323,932	95,484	▽4,667	▽4.66	107,209	11,109	11.56	5,129
2012	343,513	105,460	9,976	10.44	118,444	11,235	10.47	4,715
2013	379,591	109,731	4,471	4.24	150,100	31,656	26726	4,065
2014	418,456	114,774	5,043	4.59	186,623	36,523	24.33	4,750

## 2. 세출: 사회복지지출

성북구의 세출예산 중 가장 큰 비중을 나타내고 있는 분야는 사회복지비로 2014년도 일반회계 예산(안)을 기준으로 보면 세출예산의 총액의 51.13%를 차지하고 있다. 이는 무상보육과 기초연금제도 등 보편적 복지사업 확대 실시로 인한 매칭사업비의 증가가 가장 큰 원인이다. 더욱이 성북구의 경우 예산부족으로 2014년 예산편성시 미 편성한 46억원(무상보육 17억원, 기초연금 29억원)을 포함하면 사회복지비의 비중은 보다 더 증가할 것이다.

〈표 8〉 성북구 사회복지비 편성 현황

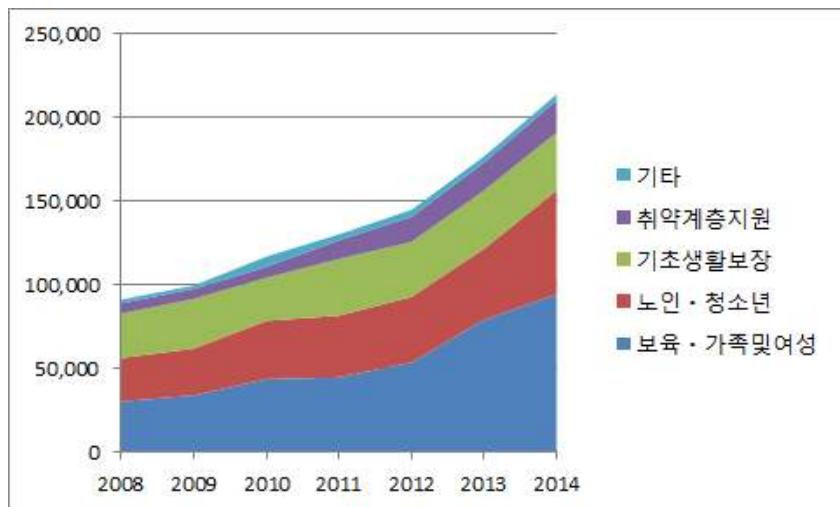
(단위 : 백만원, %)

구 분	2010		2011		2012		2013		2014	
	규모	비율								
총예산	117,381	35.95	132,157	38.11	145,348	39.59	177,341	44.06	214,392	48.51
일반회계	116,974	38.15	131,726	40.66	144,930	42.19	176,928	46.61	213,961	51.13

<그림 3>에는 사회복지 예산의 세부항목별 규모가 2008-2014 기간 동안 연도별로 제시되어 있다. 기초생활보장, 노인·청소년, 보육·가족및여성이 전체 사회복지 예산의 대부분을 점유함을 알 수 있다. 노인·청소년의 경우는 노령연금이, 보육·가족및여성의 경우는 보육료 지원 사업이 대부분을 점유하고 있다. ‘기타’에는 노동, 보훈, 일반사회복지 사업 등이 포함된다.

2008-2014 기간의 변화를 보면 기초생활보장 항목은 규모에 별 변화가 없는데 비하여 노인·청소년은 제법 늘었으며, 보육·가족및여성은 대폭 증가했다. 보육·가족및여성의 대폭 증가는 무상보육 사업의 확대에 기인한다.

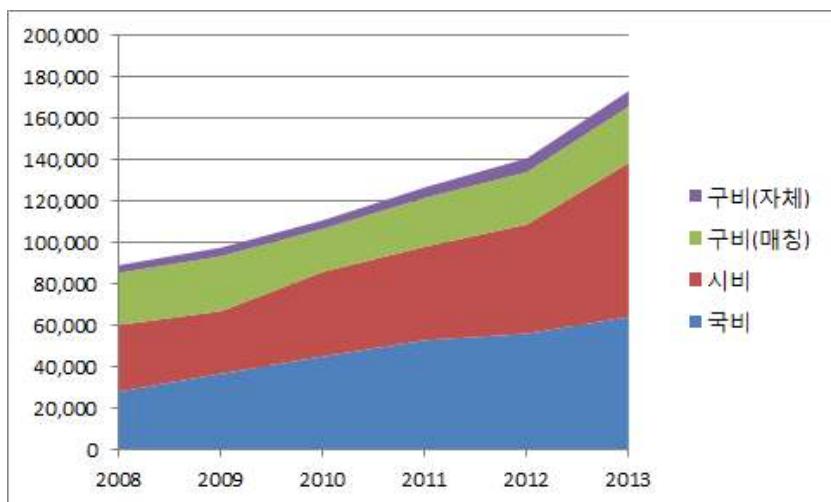
〈그림 3〉 항목별 사회복지예산 규모 변화



〈그림 4〉에는 기초생활보장, 노인·청소년, 보육·가족및여성 세 항목 재원의 유형별 규모가 2008-2013 기간 동안 제시되어 있다. 이 세 항목의 재원은 대부분이 의존재원인 국비와 시비로 구성되어 있으며 이러한 경향은 최근으로 올수록 더욱 심해지고 있음을 알 수 있다. 구비의 경우는 대부분이 의무 매칭비이며 자체사업비는 미미함을 알 수 있다.

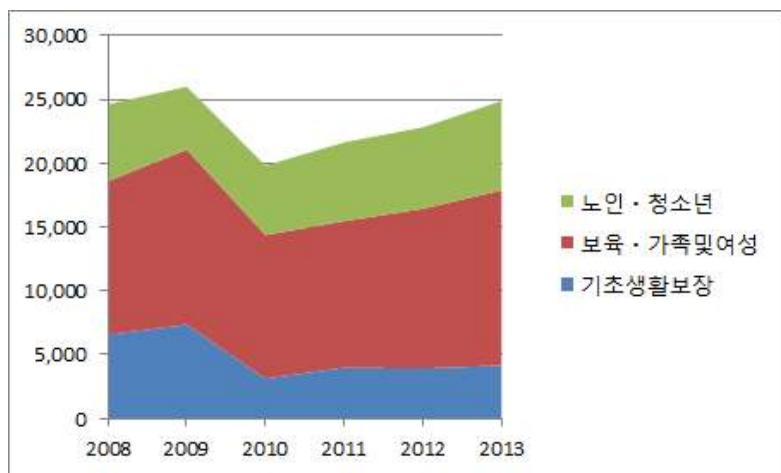
〈그림 5〉에는 기초생활보장, 노인·청소년, 보육·가족및여성 세 항목 구비 매칭비의 연도별 변화가 제시되어 있다. 구비 매칭비가 2009년에 비하여 2010년에 대폭 감소한 것은 차등보조율제(재정이 열악한 기초자치단체의 국고보조율 상향) 시행의 영향이다. 차등보조율제의 시행으로 2010년의 매칭비 부담은 전년도에 비해 상당히 감소했으나, 세 항목 예산 규모가 계속 증가함에 따라 이후 매칭비 부담도 꾸준히 증가하고 있음을 알 수 있다.

〈그림 4〉 3대 사회복지 항목의 재원 유형별 규모 변화



\* 3대 사회복지 사업:기초생활보장, 노인·청소년, 보육·가족및여성

〈그림 5〉 3대 사회복지 항목 구비 매칭비의 연도별 변화



### 3. 성북구 재정구조의 문제점

#### 1) 자체원의 부족

1995년 지방자치가 본격적으로 부활된 이후 자치구는 자체사업의 재원조달조차 어려운 실정이다. 재정압박의 근본원인은 취약한 세수부족이다. 특히 서울특별시세와 자치구세의 비중은 85:15로 시세에 편중되어 있어 자치구의 세수부족을 가져오고 있다.

#### 2) 사회복지비의 과도한 부담

대표적인 지방이양 사무인 사회복지 사무는 사무의 자치구 이양 후 국고 지원 비중이 감소하여 자치구 재정의 커다란 압박요인으로 작용하고 있다.

국민기초수급자 지원, 기초노령연금, 영유아보육료 등 복지분야 서비스 확대에 따른 자치구 부담이 과중되고 있는 상황으로 2014년 예산(안)의 일반회계 기준 성북구 사회복지예산의 비중은 51.13%로 예산규모에 부담이 과중한 실정으로 재정 건전화를 위해서는 매칭비율 조정을 통한 사회복지비 부담 비율의 완화가 시급한 실정이다.

#### 3) 조정교부금의 불충분

자치구 세입구조의 열악한 현실을 극복하기 위한 대안으로 특별시는 자치구에 조정교부금을 배분함으로써 자치구의 재정을 보완하고 있다.

그러나 자치구의 부족재원에 대한 조정교부금은 교부는 자치구의 기준재정수요액의 부족분을 채워주지 못하고 있어, 자치구 재정요인의 압박요인으로 작용하고 있는 실정이다. 자치구는 대도시 행정에 따른 재정수요가 시군보다 상대적으로 높은 편이어서 세출요소가 급증하

고 있으나 세입은 지방세(재산세, 등록면허세)와 조정교부금 정도에 불과하여 구조적으로 정상재원이 부족할 수밖에 없는 구조다.

### III. 향후과제

서울시 대부분의 자치구의 경우 중앙정부가 사회복지사업(무상보육, 기초연금 등)을 확대하면서 기능만 이양하고, 재원은 이양하지 않아 사회복지비 부담의 급격한 증가가 이루어지고 있다. 이러한 관계로 만성적인 재정압박에 시달림에 따라 지역특색에 맞는 지역발전사업 추진은 염두도 못 내고, 간신히 지방자치단체가 존립하는데 필요한 기본경비만을 자주재원으로 부담하고 있는 실정이다. 따라서 원활한 지방자치를 실현하기 위해 지방재원을 확충하고, 재정구조를 개선하기 위한 다양한 대책 마련이 필요하다.

#### 1. 개선과제 도출을 위한 기본 검토 사항

##### 1) 국가 전체의 가용재원은 우선순위에 따라 배분되고 있는가?

예산은 길이가 짧은 이불이라는 말이 있다. 어느 시대, 어느 지역이든 정부 지출의 요구는 가용재원보다 많기 마련이다. 따라서 정부 재원은 지출 우선순위에 따라 배분하기 마련이다. 지출의 우선순위라는 측면에서 자치구 재정 문제를 고려할 때 다음과 같은 점들을 고려해야 한다.

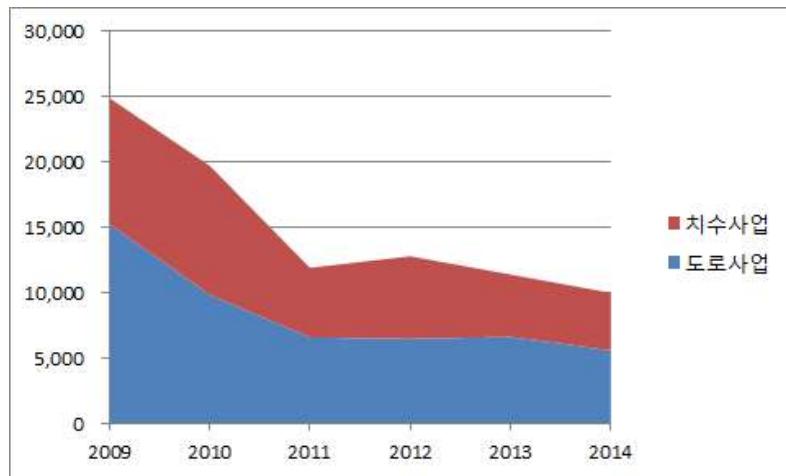
첫째, ‘중앙:지방’ 및 ‘특별시:자치구’의 예산 비중의 적정성이다. 대한민국 전체의 재원이 일정할 때, 지방의 뜻을 늘리면 중앙의 뜻은 줄기 마련이다. 예산이 부족한 것은 지방뿐만 아니라 중앙도 마찬가지이다. 결국 부족한 예산을 ‘대한민국 전체의 효용 극대화’라는 기준으로 배분할 때 현행의 비중이 적절한가가 우선 고려되어야 한다. 만일 지방 공공재에 대한 수요 충족이 더 필요하다면 지방의 비중을 높여야 하며, 중앙 공공재에 대한 수요 충족이 더 필요하다면 그 반대가 되어야 한다.

이의 판단은 어렵다. 그러나 필자의 판단으로는 적어도 자치구의 경우는 더 많은 예산이 배분되어야 할 것으로 여겨진다. 본 논문에서는 성북구 예산만을 분석했으나 다른 자치구의 경우도 대동소하다. 자치구 예산은 매년 늘고 있지만 대부분이 국고보조 복지사업 증가에 기인한다. 자치구는 이에 대한 매칭비를 부담하기 위하여 다른 분야의 지출을 줄이고 있다.

과거에는 복지사업 매칭비 부담을 위한 타 분야 지출 축소가 지출의 효율성을 가져 오는 측면도 있었다. 그러나 지금은 아니다. 이제는 지출 효율화를 넘어서서 필요한 지출임에도 불

구하고 매칭비 재원 마련을 위해서 줄여야 하는 상황까지 왔다. 이에 따라 도로보수 등 꼭 필요한 지역 공공재 공급이 제대로 이루어지지 못하고 있다. <그림 6>은 치수사업과 도로사업 예산이 최근으로 올수록 줄어들고 있음을 보여준다. 이는 한정된 재원을 우선순위에 따라 배분하는 것이 전혀 아니다.

〈그림 6〉 대표적 구비 사업비의 연도별 규모 변화



정리하면, ‘대한민국 전체의 효용 극대화’라는 기준으로 재원을 배분한다면 자치구의 예산은 지금보다 확대될 필요가 있다. 단, 다른 기초자치단체인 시·군의 경우는 판단이 잘 서지 않는다. 전반적으로는 시·군 역시 재원 부족을 겪고 있지만, 자치구보다는 형편이 낫고 일부의 경우는 중앙정부보다도 형편이 나은 것으로 판단된다. 광역자치단체의 경우도 판단이 잘 서지 않는다.

## 2) 의존재원 or 자체재원 확충?

자치구 예산이 지금보다 확충되어야 한다고 했을 때, 검토해야 할 것은 어떤 재원을 확충해야 할 것인가이다. 즉 의존재원과 자체재원 중에서 어느 것을 확충해야 하는가, 그리고 의존재원 중에서도 일반재원인 (조정)교부금과 특정사업에만 사용할 수 있는 국고보조금 중 어느 것을 확충해야 하는가이다.

자체재원 확충을 위해서는 지방세인 서울시와 자치구간의 세목조정이 필요하다. 즉 시세 중 일부 항목(예. 자동차세)을 자치구세로 이관하는 것이다. (조정) 교부금 확충에는 두 가지 방법이 가능하다. 하나는 국세와 지방세의 비율 조정으로 서울시의 보통세 규모를 늘리는 것(예. 지방소비세율 인상)이다. 이 경우 보통세의 21%로 정해져 있는 교부금도 늘어난다. 또 하나는 21%인 저정교부금의 교부세율을 높이는 것(예. 21%에서 25%로)이다. 그리고 국고보

조금 확충의 대표적인 방법은 국고보조율 인상(국비 부담률 인상)이다.

이는 물론 양자택일, 혹은 삼자택일을 해야만 하는 문제는 아니다. 즉 둘 혹은 셋 모두를 확충 할 수도 있다. 그러나 적어도 어느 것을 먼저 확충해야 하는가의 기준은 세워둘 필요가 있다.

통상 재정 자율성을 높인다는 측면에서는 자체재원 확충이 유리하고, 지역 간 격차 완화를 위해서는 의존재원의 확충이 우월하다고 알려져 있다. 이는 맞는 말이다. 그러나 한 가지 주 의할 것이 있다. 의존재원 확충이라도 자체재원 확충과 마찬가지로 재정 자율성을 높일 수 있는 경우가 있다는 점이다. 이는 자치구가 자치구비를 의무 매칭해야 하는 국고보조사업에 대한 국비부담율 인상과 그에 따른 자치구 부담율 인하이다. 의무 매칭해야 하는 자치구 부 담액이 줄어들면 줄어든 액수만큼 자치구가 다른 사업에 자율적으로 사용할 수 있는 비용이 늘기 때문이다.

대안 선택에 대한 자세한 논의는 본 연구의 범위를 넘기 때문에 생략하고 결론부터 말하면 단기적으로 가장 시급한 대안은 사회복지 국고보조사업의 국비부담율 인상이다. 그리고 중장 기적으로 지방소비세율의 꾸준한 인상 등 국세와 지방세 조정도 필요할 것이다. 이 두 과제 중에서 이하에서는 사회복지 국고보조사업의 국비부담율 인상에 대하여 좀 더 상세히 논의하 며, 본 글을 마치고자 한다.

## 2. national minimum적 사회복지 국고보조사업의 국비부담율 인상<sup>1)</sup>

지방 정부가 집행을 담당하는 복지 사업은 전적으로 중앙정부 책임인 사업(A형), 중앙과 지방정부의 공동책임인 사업(B형), 전적으로 지방정부 책임인 사업,(C형)의 세 유형으로 구 분할 수 있다. A형은 중앙정부의 책임 사업이지만 사업 특성 상 혹은 현행의 행정 체계 상 집행을 지방 정부에게 위임한 사업을 의미한다.

지방 재정법은 지방자치단체에 의하여 실시되는 사무에 소요되는 경비의 재정 부담 원칙 을 다음과 같이 규정하고 있다.

사무배분에 관한 지방자치법
지방자치단체의 관할 구역의 자치 사무에 관하여 필요한 경비는 당해 지방자치단체가 그 전액을 부담 한다(제20조).
지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체상호간에 이해관계가 있는 경우에, 그 원활한 사무 처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비 는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담 한다(제21조 제1항).
국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치 단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에, 그 소 요되는 경비는 국가가 그 전부를 당해 지방자치단체에 교부하여야 한다"(제21조 제2항).

1) 이 부분의 내용은 필자가 2011년에 수행한 보건복지부 용역 과제인 「중앙-지방의 사회복지 재정 분담제도 개선방안 연구」에서 제시한 것을 발췌 정리한 것이다.

이상의 원칙에 따르면 A형 사업은 “국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치 단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우”에 해당하므로 재정은 중앙정부가 부담해야 한다. B형 사업은 “지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체상호간에 이해관계가 있는 경우”에 해당하므로 재정은 중앙과 지방정부가 함께 부담되어 책임성의 많고 적음에 따라 중앙과 지방정부의 분담 비율을 정해야 한다. 그리고 C형 사업은 “지방자치단체의 관할 구역의 자치 사무”에 해당하므로 재정은 지방정부가 부담해야 한다.

국고보조사업 중에서 A형과 B형 사업의 구분에 참조할 수 있는 내용을 전술한 국가와 지방 간 사무 배분 기준과 원칙에서 찾아보면 전국적·통일적 운영 기능을 갖는 사업은 A형에 해당하며 현지성과 주민 밀착성이 강한 사무는 B형에 해당한다고 할 수 있다. 그렇다면 구체적으로 어떤 사업이 전국적·통일적 운영 기능을 지니며, 어떤 사업이 현지성과 주민 밀착성을 지닐까?

수급 조건이 인구 또는 소득 특성에 의하여 결정되는 현금 급여 사업 및 공공부조로서 기초보장(일정 수준의 생계 보장) 성격의 공공부조 사업은 전국적·통일적 운영 기능을 지닌 것으로서 A형 사업에 해당한다고 할 수 있다. 기초생활보장급여와 기초노령연금이 대표적인 예이다. 그리고 장애인연금과 장애수당도 이에 해당한다. 사회서비스는 서비스를 제공한다는 특성 상 거의 대부분 현지성과 주민 밀착성을 지닐 수밖에 없다. 따라서 B형 사업에 해당한다고 할 수 있다.

이처럼 A형과 B형 사업을 구분했을 때 다음 사업들의 유형 분류는 다소 논란이 될 수 있다.

첫 째는 기초생활보장 급여 중 생계급여를 제외한 나머지 급여들, 즉 주거급여, 교육급여, 해산장제급여, 의료급여, 양곡할인 사업들이다. 이들은 교육, 의료 등 특정 서비스 이용의 대가로 지불되는 것이다. 따라서 본질은 수혜자에게 서비스를 제공하는 것이라고 한다면 B형 사업이라고 볼 수도 있다. 그러나 이들은 저소득층에 대한 생계 보장적 급여이다. 따라서 이 사업들은 A형 사업에 속하는 것으로 보는 것이 타당하다.

둘째는 영유아 보육료 지원 사업이다. 영유아 보육료 지원 사업은 보육시설을 이용하는 경우 보육료를 지원하는 사업으로서 현물 급여에 해당하며, 보육은 대표적인 사회 서비스에 속 한다. 이런 측면에서 본다면 이는 B형에 속한다고 할 수도 있다. 그러나 영유아 보육료 지원 사업은 어린이집 미이용 아동 양육 지원 사업과 함께 일종의 아동 수당적 성격을 갖는 것으로 보는 것이 타당하다. 즉 영유아 보육료 지원 사업과 어린이집 미이용 아동 양육 지원은 모두 양육 부담을 경감하는 아동 수당의 성격을 갖고 있지만 보육 시설을 이용하는 경우는 집에서 양육하는 경우에 비하여 비용이 더 들기 때문에 집에서 양육하는 경우보다 수당을 더 많이 주는 것으로 이해할 수 있다. 또한 이 사업은 출산율 장려 및 일과 가정의 양립이라는

국가 정책 목표를 달성하기 위한 중요수단이다. 이런 관점에서 본다면 A형 사업에 속하는 것으로 보는 것이 타당하다.

이상의 논의에 따라 A형, B형, C형 유형 구분을 정리하면 다음과 같다.

	A형	B형	C형
기획	국가	국가	지자체
집행	지자체	지자체	지자체
이념	전국 동일한 운영	현지성 주민밀착성	
사업유형	사회수당, 공공부조	사회서비스	
재정책임	중앙 부담	중앙/지방 분담	지방 부담

A형은 중앙정부 사무이나 지방정부가 집행을 맡는 경우여서 중앙정부가 전적으로 재원조달 책임이 있는 사업이다. 이 사업들은 ‘모든 국민에게 일정 수준 이상의 복지를 제공한다’는 복지정책의 기본 이념을 구현하기 위한 것으로서 national minimum적 성격의 사업이라고도 한다. 국민기초생활보장급여, 기초노령연금급여, 영유아보육료 지원, 어린이집 미이용아동 양육지원, 장애인 수당 및 연금 등이 이에 해당한다. A형 사업은 원칙적으로 100% 국고 보조가 타당하다.

A형의 사회복지 국고보조사업 중에서 최근 들어 기초자치단체의 재정 부담을 가중 시키는 것은 무상보육사업(영유아 보육료 지원 사업)이다. 무상보육의 국비부담률은 국민기초생활보장급여, 기초노령연금급여 사업에 비해 낮다. 이는 전술하였듯이 과거에는 보육사업을 B 유형에 속한다고 여긴 경향이 있었기 때문이다. 하지만 이제 무상보육사업은 국가정책 목표 달성을 위한 national minimum적 성격의 사업에 해당한다.

무상보육의 국가와 서울시 부담비율은 20:80에서 2014년부터 30:70으로 국비 부담이 10% 증가할 예정이다. 그러나 national minimum적 성격의 사업임에 비추어 여전히 국가 부담률은 낮다. 물론 서울시는 다른 지자체에 비하여 재정 여건이 양호하기 때문에 국비 부담률이 특히 낮기는 하지만 그럼에도 30%(차등보조율 적용시 40%)인 국비부담률은 여전히 낮다.

한편 2014년 7월 시행 예정인 기초연금제도는 하위 70%의 노인에게 20만원 이하의 연금을 지급하는 것으로 예정되어 있다. 이 역시 추가적인 국비 지원이 없는 한 지방재정을 상당히 악화시킬 것으로 예상된다.

따라서 우선 무상보육의 국비 부담률의 제고와 기초연금제도 도입으로 추가되는 부담은 국비 지원이 필요하다. 그리고 장기적으로는 national minimum적 성격의 사회복지사업의 비용은 거의 대부분을 국가가 부담하는 방향으로 개편하는 것이 타당하다.

## 참고문헌

성북구 세입세출 예산서 및 예산안 각년도.

성북구 기획 예산과 내부 자료.

김재일외(2011). 「중앙-지방의 사회복지 재정 분담제도 개선방안 연구」. 보건복지부 용역보고서.

# 서울시 자치구의 재정 실태와 향후 과제

배준식(서울연구원)

## I. 서 론

글로벌 금융위기 이후 경기는 점차 회복되고 있으나 유럽 재정위기가 지속되고 국제원자재 가격의 변동성이 확대되면서 세계 경제가 불안정한 가운데 국내 경기도 불확실성이 증가하고 수출증대의 한계와 내수 경기 부진으로 전반적인 경기하락이 지속되고 있으며 부동산 경기 침체에 따른 거래 위축으로 전반적인 세입 여건이 불투명해 짐에 따라 우리나라에서도 선진국처럼 지방재정 위기가 현실화 되고 있다.

서울시의 재정분석 결과 서울시 본청은 중앙정부 예산 대비 7~8% 수준으로 대체로 감소하는 추세를 보이고 있으며 서울시 본청의 세입증가율은 지방세의 경우 연평균 5.0% 수준으로 증가하고 있는 반면 복지비 증가율은 연평균 13.8% 수준으로 나타나 재정부담 요인으로 작용하고 있다. 따라서 향후 예산절감과 효율적인 재정운용을 위한 대책 마련이 필요한 것으로 분석되고 있다.

서울시 본청과 자치구의 재원배분은 서울시 전체 예산에서 서울시 본청 대비 자치구 비율은 85: 15(전체예산 규모)와 90:10(일반회계 기준) 수준으로 서울시 본청이 차지하고 있는 비중은 매우 높은 반면 자치구의 비중은 매우 적은 것으로 나타났으며 이는 자치구 스스로 세수확보 노력을 적극적으로 하지 않은 데에서도 기인하지만 지방세가 재산세에 치중되어 있어 최근 부동산 경기 침체에 다른 세수 감소를 충당할 다른 세원이 존재하지 않은 세입구조상의 문제점에서 기인하는 바가 크다.

재정자립도의 경우 서울시 본청 89%, 25개 자치구의 평균 46% 수준으로 큰 격차를 보이고 있으며 서울시 본청과 서울시 자치구 모두 의존재원 비중이 점차 증가하고 자체재원 비중이 감소되어 재정자립도가 낮아지는 경향이 나타났고 이는 지방자치 실시 이후 중앙정부의 재정부담을 지방자치단체에 전가하는 양상이 지속됨에 따라 오히려 지방자치단체의 국가의 존도가 심화되고 있는 현상이 그대로 반영되어 있음을 확인할 수 있다.

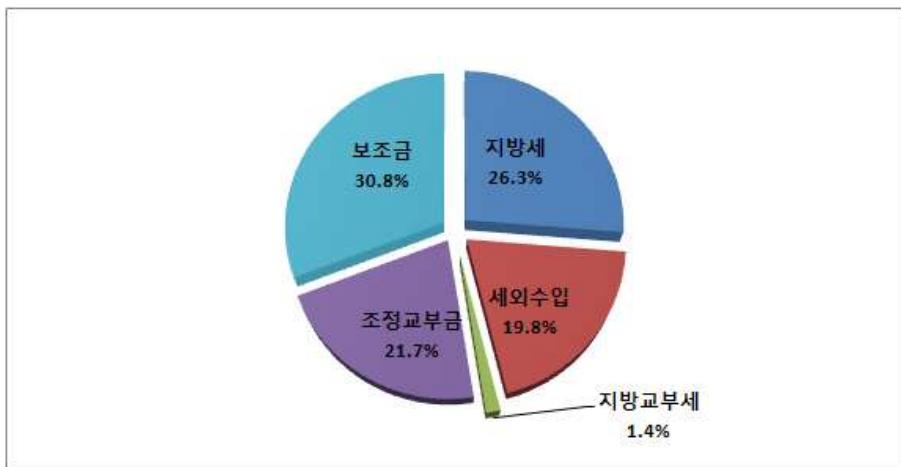
## II. 서울시 자치구의 재정 실태

### 1. 서울시 자치구의 세입현황

2012년 서울시 자치구의 세입구조는 일반회계 기준 총 7조 6,610억원 규모로 세입구조는 <그림 1>에서와 같이 자체재원 비중이 전체의 46.1% 수준으로 지방세 26.3%, 세외수입 19.8%이고 의존재원 비중은 전체의 53.9% 수준으로 보조금 30.8%, 조정교부금 21.7%, 지방교부세 1.4%로 구성되어 있다. 서울시 자치구의 세입구성을 연도별로 살펴보면 <그림 2>와 같으며 2005년 의존재원 비중은 54.7%, 자체재원 비중은 45.3% 수준이었으나 2010년을 기점으로 의존재원 비중이 자체재원 비중보다 커져서 2012년 현재 서울시 자치구의 의존재원 비중은 54.0%, 자체재원 비중은 46.0% 수준으로 의존재원 비중이 계속 증가하는 현상을 보이고 있다.

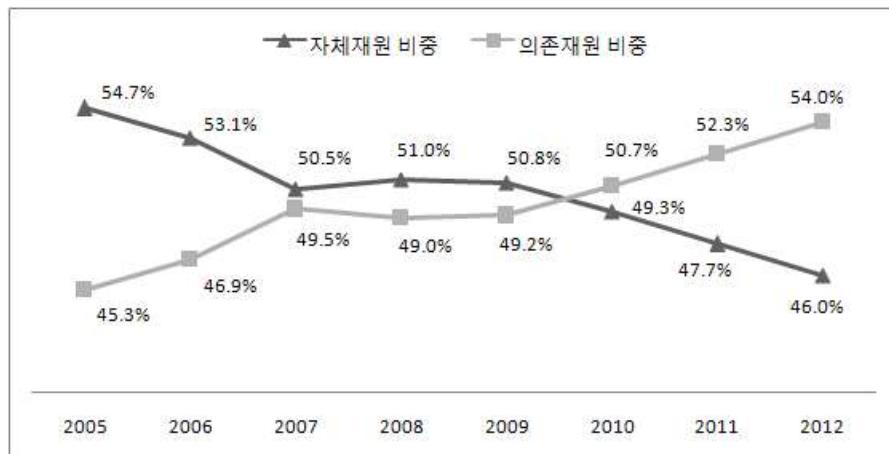
〈그림 1〉 서울시 자치구 세입 구조

단위: %



자료: 서울시 자치구 세입예산, 일반회계 기준(2012)

〈그림 2〉 연도별 서울시 자치구 자체재원과 의존재원 비중  
단위: %



주: 자체재원비중 = (지방세+세외수입)/총세입

의존재원비중 = (지방교부세+조정교부금+재정보조금+ 보조금)/총세입

자료: 서울시 자료(2005-2012)

〈표 1〉 연도별 서울시 자치구 세입구조 비교

단위: 억 원 %

구분	2008	2009	2010	2011	2012	평균	평균 비중
총세입	64,484	71,513	72,602	72,848	76,610	71,611	100%
자체 재원	소계	32,874	36,359	35,817	34,723	35,267	35,008
	구세	17,683	20,728	18,607	19,280	20,122	19,284
	세외수입	15,192	15,631	17,210	15,443	15,145	15,724
	경상적세외수입	6,002	6,681	6,911	6,962	7,176	6,746
	임시적세외수입	9,190	8,951	10,298	8,481	7,969	8,978
의존 재원	소계	31,610	35,154	36,785	38,125	41,343	36,603
	지방교부세	351	443	1,282	1,171	1,093	868
	조정교부금등	16,500	18,313	16,544	15,571	16,641	16,714
	국고보조금등	7,336	8,508	9,709	11,071	11,742	9,673
	시비보조금등	7,423	7,890	9,250	10,313	11,867	9,349

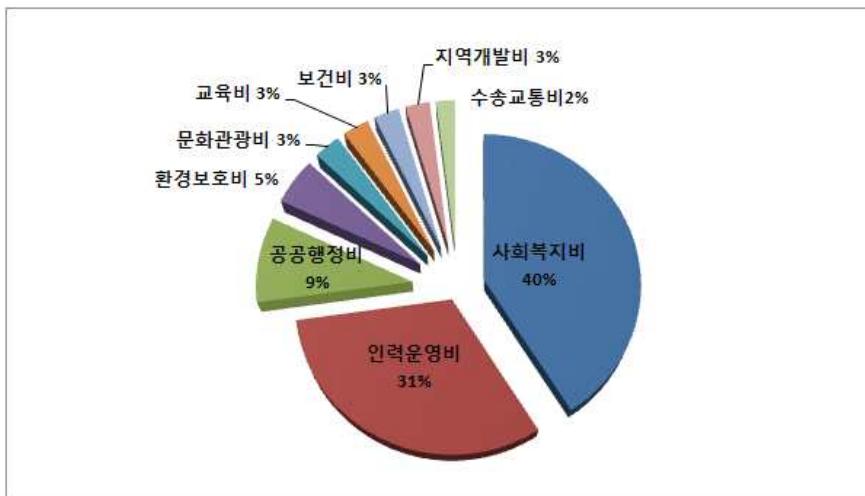
자료: 서울시 자치구 세입현황 일반회계 기준(2008-2012)

## 2. 서울시 자치구 세출현황

2012년 서울시 자치구의 세출규모는 일반회계기준 7조 6,610억원 규모이며 〈그림 3〉과 같이 세출 구조는 사회복지비 40%, 인력운영비 31%, 공공행정비 9% 순으로 전체의 80% 수준을 차지하고 있으며 나머지 20%는 환경보호비 5%, 교육비 3%, 문화관광비 3%, 보건비 3%, 지역개발비 3%, 수송교통비 2% 등으로 구성되어 있다.

〈그림 3〉 서울시 자치구 세출 구조

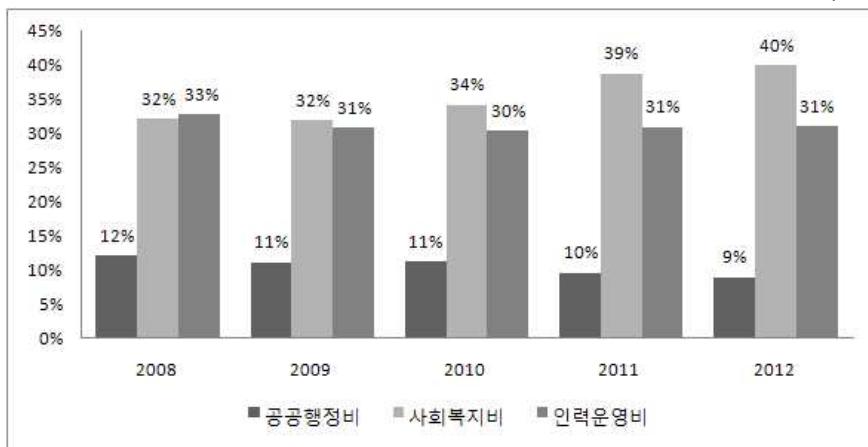
단위: %



자료: 서울시 자치구 기능별 분류, 일반회계 기준(2012)

〈그림 4〉 연도별 서울시 자치구 기능별 재정지출 구조

단위: %



비중 = 기능별 세출액/총 세출액

자료: 서울시 자치구 기능별 분류, 일반회계 기준(2008-2012)

서울시 자치구의 기능별 재정지출 구조는 사회복지비, 인력운영비, 공공행정비가 차지하는 비중이 자치구 총 세출의 78~80% 수준으로 매우 크게 나타났으며 <그림 4>에서와 같이 2008년에는 인력운영비(33%)가 자치구 세출의 가장 큰 비중을 차지하는 항목이었으나 2012년에는 사회복지비(40%)가 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있다. 이는 기초노령연금, 영유아보육사업, 생계급여, 무상급식 지원 등 보조사업들이 대폭 증대되면서 자치구의 사회복지분야에 대한 재정부담이 급속히 증가했기 때문이며 재정력이 취약한 자치구의 경우 새로 출범한 정부의 정책의지에 따라 다소 영향을 받겠으나 사회복지분야 지출에 대한 재정부담은 지속적으로 증가할 것으로 예상되고 있다.

〈표 2〉 연도별 서울시 자치구 기능별 세출구조 비교

단위 : 백 만원, %

분야	2008	2009	2010	2011	2012	평균	비중
총계	6,448,421	7,151,315	7,260,175	7,284,797	7,660,996	7,161,141	100%
일반공공행정	780,475	793,011	818,060	704,038	687,270	756,571	10.6%
공공질서 및 안전	29,742	31,172	49,935	47,577	52,171	42,120	0.6%
교육	73,593	135,705	166,995	193,932	211,097	156,264	2.2%
문화 및 관광	203,101	232,593	231,740	203,036	213,484	216,791	3.0%
환경보호	385,252	425,841	394,779	384,683	378,656	393,842	5.5%
사회복지	2,067,774	2,282,225	2,481,113	2,826,372	3,064,835	2,544,464	35.5%
보건	134,788	160,124	173,254	176,197	202,086	169,290	2.4%
농림해양수산	11,970	11,505	15,062	11,387	10,236	12,032	0.2%
산업·중소기업	25,986	55,951	53,444	34,870	28,469	39,744	0.6%
수송 및 교통	247,960	322,915	227,420	155,352	147,684	220,266	3.1%
국토 및 지역개발	263,422	345,777	289,484	209,653	193,943	260,456	3.6%
과학기술	188	377	270	234	208	255	0.0%
예비비	108,934	153,786	149,877	86,960	89,959	117,903	1.6%
인건비 및 기타	2,115,236	2,200,332	2,208,742	2,250,505	2,380,897	2,231,143	31.2%

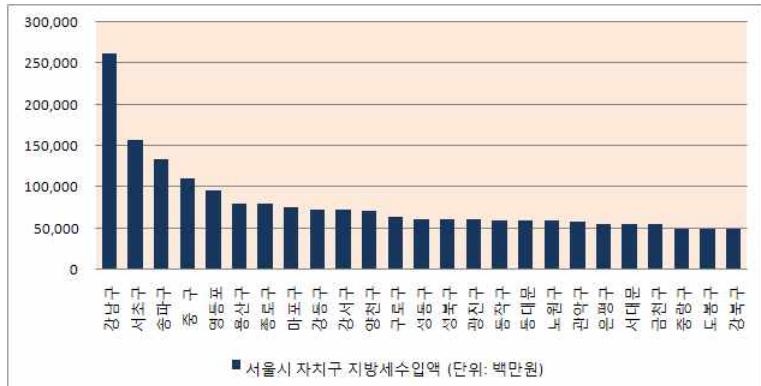
자료: 서울시 자치구 기능별 세출현황, 일반회계기준(2008-2012)

### 3. 서울시 자치구간 수평적 재정불균형 분석

#### 1) 세입측면 재정불균형 분석

2012년 서울시 자치구의 총 세입규모는 7조 6,610억원(일반회계 기준)으로 서울시 자치구의 세입측면의 재정불균형 현상은 지방세 부문에서 재정집중도와 양극화 현상으로 나타나고 있다. 서울시 자치구의 지방세는 2012년 현재 등록면허세와 재산세로 구성되어 있으며 지방세는 자치구가 자주적으로 수입하고 어떤 경비에도 자치구가 자율적으로 충당할 수 있는 수입으로 매 회기년도마다 계속적으로 확보될 수 있는 자주재원이자 일반재원이며 경상적 수입의 특성을 가짐에 따라 자치구 재정의 안정성과 건전성 확보를 위해 매주 중요한 재원이다. 2012년 서울시 자치구 지방세 수입의 평균은 805억원 규모로 <그림 5>에서와 같이 강남구(2,626억 원), 서초구(1,575억 원), 송파구(1,344억 원), 중구(1,1039억 원) 순으로 4개 구가 상대적으로 높은 재정규모를 보이고 있는 반면 강북구(490억 원), 도봉구(496억원), 중랑구(498억원) 순으로 가장 낮은 지방세 규모를 보이고 있다.

### 〈그림 5〉 서울시 자치구별 지방세수입액 비교 단위: 백 만원



자료: 서울시 자치구 당초예산 일반회계 기준(2012)

〈표 3〉 서울시 자치구별 지방세 수입액 비교

구분	주민1인당 지방세	지방세 수입액				평균액 비중1)
		소계	등록면허세	재산세	과년도구세	
단위	원	백만원	백만원	백만원	백만원	
합 계	5,379,076	2,012,207	321,993	1,673,324	16,890	
종로구	450,445	79,918	13,156	65,685	1,077	0.99
중 구	779,743	110,386	31,539	77,725	1,122	1.37
용산구	308,523	79,996	9,257	70,230	509	0.99
성동구	199,857	61,709	7,773	53,588	348	0.77
광진구	156,699	60,591	7,101	53,087	404	0.75
동대문	158,743	60,090	6,426	53,196	467	0.75
중랑구	116,202	49,812	4,590	44,912	310	0.62
성북구	122,786	60,708	7,285	52,882	541	0.75
강북구	140,425	48,972	3,759	44,971	242	0.61
도봉구	134,725	49,572	5,013	44,266	292	0.62
노원구	97,429	59,243	7,639	51,308	296	0.74
은평구	112,328	55,979	7,033	48,755	190	0.70
서대문	168,887	54,809	6,056	48,448	305	0.68
마포구	190,305	75,861	12,726	62,475	660	0.94
양천구	141,147	71,364	9,947	60,711	706	0.89
강서구	126,015	72,565	10,320	61,643	603	0.90
구로구	138,093	63,372	10,098	52,859	415	0.79
금천구	207,266	54,771	8,009	46,446	316	0.68
영등포	219,843	96,633	25,184	70,775	674	1.20
동작구	146,072	60,424	7,519	52,514	391	0.75
관악구	106,495	58,184	6,337	51,382	465	0.72
서초구	358,666	157,459	29,704	126,700	1,054	1.96
강남구	458,285	262,599	60,588	198,264	3,747	3.26
송파구	194,618	134,377	16,005	117,145	1,227	1.67
강동구	145,477	72,814	8,929	63,356	529	0.90
평균	215,163	80,488	12,880	66,933	676	1.00
최고/최저	8.0	5.0	16.1	4.5	19.7	5.3

주: 1) 평균액 비중 = 해당 자치구 지방세 총액/서울시 전체 자치구 평균 지방세 총액

자료: 서울시 자치구 당초예산 일반회계 기준(2012)

자치구의 세입은 자체재원과 의존재원으로 구분할 수 있으며 자체재원은 지방세수입(등록 면허세, 재산세, 과년도 구세)과 세외수입(경상적 세외수입, 임시적 세외수입)의 총계이고 의존재원은 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금, 보조금의 총계를 의미한다. <그림 6>은 2012년 현재 서울시 자치구의 자체수입액을 비교하고 있으며 서울시 자치구 자체재원의 평균액은 1,411억원 규모로서 <그림 7>은 서울시 자치구의 자체재원 수입액을 전체 평균액으로 나눈 것으로 1에 가까우면 서울시 전체 평균에 근접하며, 1보다 낮으면 평균보다 적은 값을, 1보다 크면 평균보다 높은 값을 의미하고 있다. 따라서 <그림 7>에서 보듯이 강남구 등 5개구를 제외한 대부분의 자치구가 재정자립 측면에서 매우 취약함을 알 수 있다.

<그림 6> 서울시 자치구별 자체수입액 비교

단위: 백만원



자료: 서울시 자치구 당초예산 일반회계 기준(2012)

<그림 7> 서울시 자치구별 자체재원 평균비중 비교

단위: 배



자료: 서울시 자치구 당초예산 일반회계 기준(2012)

〈표 4〉 서울시 자치구별 자체재원 현황 비교

구분	주민1인당 자체수입	자체재원	지방세수입	세외수입		
				소계	경상적 세외수입	임시적 세외수입
단위	원	백만원	백만원	백만원	백만원	백만원
합 계	334,957	3,526,690	2,012,207	1,514,482	717,592	796,891
종로구	802,246	142,334	79,918	62,416	34,105	28,312
중 구	1,294,304	183,231	110,386	72,845	37,021	35,824
용산구	536,738	139,170	79,996	59,173	24,859	34,314
성동구	434,614	134,194	61,709	72,485	27,301	45,184
광진구	249,246	96,377	60,591	35,785	22,841	12,944
동대문	327,163	123,842	60,090	63,753	22,246	41,507
종로구	220,132	94,364	49,812	44,552	17,549	27,003
성북구	232,381	114,894	60,708	54,186	29,062	25,124
강북구	239,471	83,513	48,972	34,541	15,845	18,696
도봉구	217,430	80,003	49,572	30,431	16,514	13,917
노원구	157,367	95,689	59,243	36,446	25,088	11,358
은평구	210,797	105,051	55,979	49,072	18,413	30,660
서대문	334,557	108,573	54,809	53,765	15,708	38,057
마포구	344,161	137,192	75,861	61,331	24,529	36,802
양천구	256,009	129,439	71,364	58,075	33,887	24,188
강서구	224,561	129,312	72,565	56,747	30,114	26,633
구로구	249,805	114,637	63,372	51,265	22,134	29,131
금천구	387,068	102,285	54,771	47,514	17,271	30,243
영등포	382,920	168,314	96,633	71,681	37,660	34,021
동작구	295,129	122,082	60,424	61,658	23,913	37,745
관악구	207,596	113,420	58,184	55,237	35,955	19,282
서초구	516,802	226,882	157,459	69,424	38,754	30,669
강남구	708,742	406,111	262,599	143,512	71,962	71,551
송파구	349,816	241,536	134,377	107,159	50,936	56,223
강동구	268,206	134,241	72,814	61,428	23,924	37,504
평균	377,890	141,068	80,488	60,579	28,704	31,876
최고/최저	6.2	5.0	5.3	4.7	4.6	6.3

자료: 서울시 자치구 당초예산 일반회계 기준(2012)

결론적으로, 서울시 25개 자치구 중 자체재원 수입액의 평균을 상회하는 자치구는 강남구, 송파구, 서초구, 중구, 영등포구, 종로구 총 6개에 불과하였고 나머지 19개 자치구의 자체재원 규모는 평균 이하 수준에 머물고 있어 상위구의 점유비중이 상대적으로 크다는 것을 알 수 있다.

자체재원 평균액 비중이 가장 낮은 자치구인 도봉구(0.57)와 가장 높은 자치구인 강남구

(2.88)는 5배 정도 차이를 보이고 있어 자체재원 수입액규모에 대한 수평적 격차가 크게 발생하고 있다는 것을 알 수 있으며, 주민 1인당 자체수입액은 자체재원(지방세+세외수입)을 지역 주민의 수로 나눈 주민 1인당 자체재원 부담액으로 서울시 자치구의 주민 1인당 자체수입액은 평균 38만원수준으로 나타나고 있다. <표 4>에서와 같이 주민 1인당 자체수입액은 중구가 129만원으로 가장 높았으며, 다음으로 종로구(80만원), 강남구(71만원), 서초구(52만원) 순으로 나타났고 자치구의 주민 1인당 자체수입액이 가장 낮은 자치구는 노원구(16만원), 은평구(21만원), 도봉구(22만원) 순으로 나타나고 있다.

## 2) 재정자립도 불균형 분석

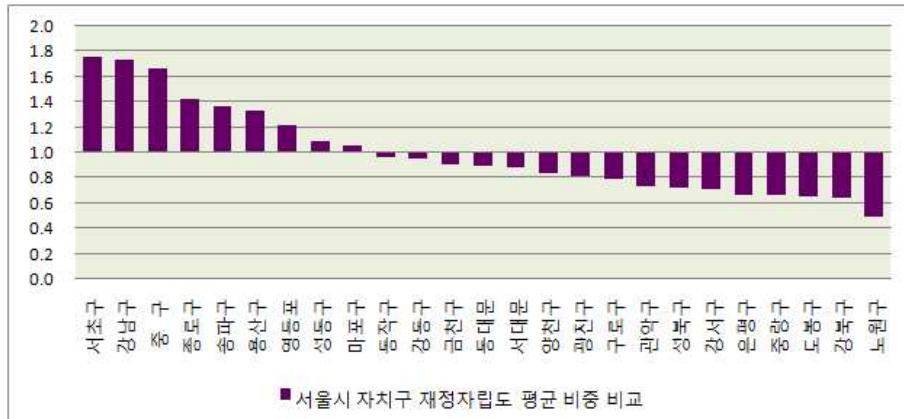
재정자립도는 자치구의 일반예산 세입 중 지방세와 세외수입의 합을 자치구의 총 예산 규모로 나눈 비율로서 자체재원 비중을 의미하며 자치구 재정수입의 자체 충당능력을 나타내는 지표이다.

$$\text{재정자립도} = \frac{\text{지방세} + \text{세외수입}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$$

서울시 25개 자치구의 자체재원 비중은 평균 46.3% 수준으로 서초구(81.5%), 강남구(80.5%), 중구(76.9%), 종로구(65.7%) 등이 상대적으로 높은 재정자립도를 보이고 있으며 송파구(63.3%), 용산구(61.6%), 영등포구(56.2%), 성동구(50.4%), 마포구(49.1%) 등 총 9개 자치구의 재정자립도가 평균 수준 보다 높게 나타나고 있다. <그림 8>은 서울시 자치구의 재정 자립도를 전체 평균으로 나눈 것으로 1에 가까우면 서울시 전체 평균에 근접하며, 1보다 낮으면 평균보다 적은 값을, 1보다 크면 평균보다 높은 값을 뜻한다. 서울시 25개 자치구 가운데 재정자립도 수준이 서울시 자치구 평균인 46.3% 수준에 미치지 못하는 자치구가 총 14개로 나타났으며 이 중 재정자립도가 가장 낮은 자치구는 노원구(22.7%), 강북구(29.6%), 도봉구(30.1%), 중랑구(30.7%), 은평구(30.9%) 순으로 재정자립도가 20~30% 수준에 머무는 것으로 나타났다.

#### 〈그림 8〉 서울시 자치구별 재정자립도 평균 비중 비교

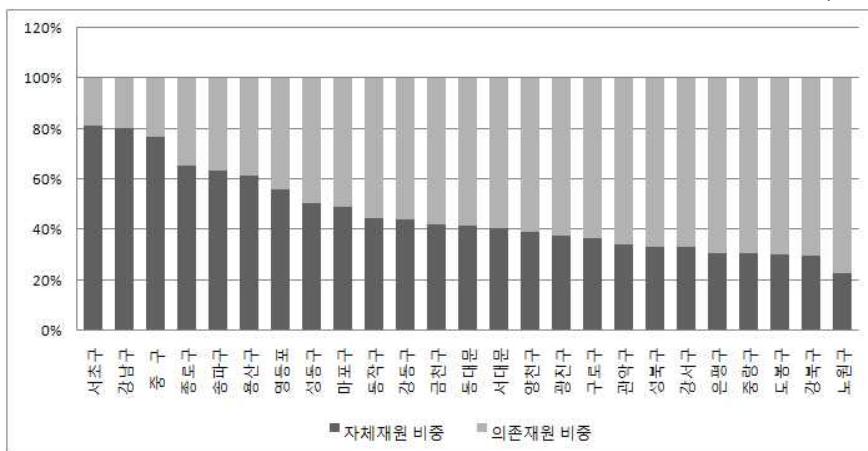
단위: %



자료: 서울시 자치구 당초예산 일반회계 기준(2012)

### 〈그림 9〉 서울시 자치구별 재정자립도와 의존도 비교

단위: %



자료: 서울시 자치구 당초예산 일반회계 기준(2012)

〈표 5〉 서울시 자치구별 재정자립도 비교

구분	세입총액	자체재원1)	자립도	의존재원2)	의존도
단 위	백만원	백만원	%	백만원	%
합 계	7,660,996	3,526,690	46.0%	4,134,306	54.0%
강남구	504,426	406,111	80.5%	98,315	19.5%
노원구	422,300	95,689	22.7%	326,611	77.3%
강서구	391,059	129,312	33.1%	261,746	66.9%
송파구	381,517	241,536	63.3%	139,981	36.7%
성북구	343,513	114,894	33.4%	228,619	66.6%
은평구	340,000	105,051	30.9%	234,949	69.1%
관악구	333,536	113,420	34.0%	220,116	66.0%
양천구	332,004	129,439	39.0%	202,564	61.0%
구로구	311,198	114,637	36.8%	196,561	63.2%

중랑구	307,657	94,364	30.7%	213,293	69.3%
강동구	303,467	134,241	44.2%	169,225	55.8%
영등포	299,600	168,314	56.2%	131,286	43.8%
동대문	298,000	123,842	41.6%	174,158	58.4%
강북구	282,582	83,513	29.6%	199,069	70.4%
마포구	279,281	137,192	49.1%	142,089	50.9%
서초구	278,550	226,882	81.5%	51,667	18.5%
동작구	274,871	122,082	44.4%	152,788	55.6%
성동구	266,236	134,194	50.4%	132,041	49.6%
도봉구	266,153	80,003	30.1%	186,150	69.9%
서대문	266,000	108,573	40.8%	157,427	59.2%
광진구	255,778	96,377	37.7%	159,401	62.3%
금천구	242,454	102,285	42.2%	140,169	57.8%
중구	238,128	183,231	76.9%	54,897	23.1%
용산구	225,970	139,170	61.6%	86,800	38.4%
종로구	216,717	142,334	65.7%	74,384	34.3%
평균	306,440	141,068	46.3%	165,372	53.7%
최고/최저	2.3	5.0	2.7	6.3	4.2

주: 1) 자체재원 = 지방세 + 세외수입

2) 의존재원 = 지방교부세+조정교부금+재정보전금+보조금

자료: 서울시 자치구 당초예산 일반회계 기준(2012)

### 3) 기준재정수요충족도 불균형 분석

기준재정수요충족도는 자치구의 기준재정수요액을 기준재정수입액으로 나눈 비율로서 자치단체의 재정력을 나타내는 재정력 지표이다.

$$\text{기준재정수요충족도} = \frac{\text{기준재정수입액}}{\text{기준재정수요액}} \times 100$$

기준재정수요충족도는 100%를 기준으로 하여 자치구의 기준재정수요충족도가 100% 보다 크면 그 만큼 자치구의 재정력이 기준재정수요액을 초과하는 재정력을 가지고 있음을 의미하며 자치구의 기준재정수요충족도가 100% 미만인 경우에는 자치구의 재정력이 낮아 재정부족함을 의미한다.

지난 13년간(2000~2012) 서울시 자치구의 기준재정수요충족도는 <그림 10>과 같으며 2000~2006년까지는 자치구 평균 60~65%수준으로 재정부족 문제를 전반적으로 겪고 있는 상황으로 나타났으며 2008년 재산세 공동과세 실시 이후 자치구의 기준재정수요충족도는 76.5% 수준으로 전년 대비 31.7% 증가율을 보였으며 2008년 이후 2012년까지 자치구 기준재정수요충족도는 70%대 수준으로 다소 향상되었다.

〈그림 10〉 연도별 서울시 자치구 기준재정수요총족도

단위: %

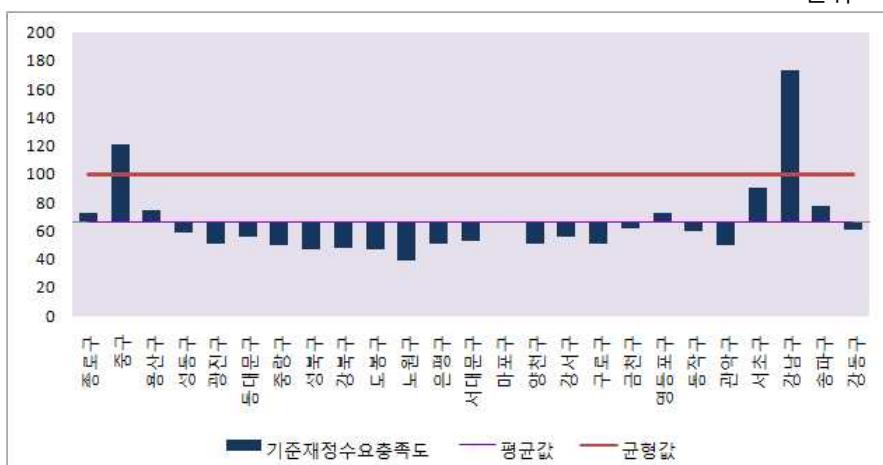


주: 기준재정수요총족도 = 기준재정수입액/기준재정수요액

자료: 서울시 통계(2000-2012)

〈그림 11〉 서울시 자치구별 기준재정수요총족도 현황

단위: %



주: 기준재정수요총족도 = 기준재정수입액/기준재정수요액

자료: 서울시 통계(2012)

2012년 현재 서울시 자치구의 기준재정수요총족도는 평균 66.6% 수준으로 강남구(174%), 중구(121%)를 제외한 22개 자치구는 모두 기준재정수요총족도가 100% 미만으로 재정부족 문제를 겪고 있는 것으로 나타났으며 이들 가운데 강남구(174%), 중구(121%), 서초구(91%), 송파구(71%) 등 4개구를 제외한 나머지 21개구는 모두 평균(66.6%) 이하의 재정력 수준으로 자치구간 재정력 격차가 크게 나타났고 서울시 자치구 대부분은 모두 심각한 재정부족 문제를 겪고 있는 것으로 나타났다.

서울시 자치구의 기준재정수요총족도를 살펴보면 <표 6>에서와 같이 2012년 현재 강남구

(173.6%), 중구(121.4%)가 가장 높게 나타났고 2011년까지 100% 수준을 유지하였던 서초구는 2012년 91% 수준으로 하락하여 서초구를 포함한 총 23개 자치구의 기준재정수요총족도가 100% 미만으로 나타나고 있다. 기준재정수요총족도가 50% 미만에 머물러 있는 자치구는 노원구 (39.7%), 성북구(47.5%), 강북구(48.2%), 중랑구(49.8%), 관악구(48.9%) 등 5개구로 나타났다. 서울시 자치구의 기준재정수요총족도 격차는 최고/최소 비율로서 재산세 공동과세 제도 실시 전인 2006년의 경우 최고인 강남구(196.6%)와 최저인 중랑구(26.3%)와의 격차는 7.5배 수준으로 매우 컸으나 2008년 재산세 공동과세 실시 후 자치구간 기준재정수요총족도 격차는 다소 완화되어 2012년 현재 최고인 강남구(174%)와 최저인 노원구(39.7%)와의 격차는 4.4배 수준으로 나타나고 있다.

〈표 6〉 연도별 서울시 자치구별 기준재정수요총족도 비교

단위: 백 만원, %

연도	2000년	2002년	2004년	2006년	2008년	2010년	2012년
종로구	77.7	83.6	88.8	88.4	88.8	99.4	73.2
중구	149.8	152.7	155.2	140.6	137	135.3	121.4
용산구	54.5	53.2	52.4	53.3	75.4	76.5	74.9
성동구	41.9	42.3	39.1	40.1	57.1	59.2	59.5
광진구	44.6	41.7	38.8	40.5	61.3	59.5	51.0
동대문구	40.5	39.6	40.7	37.4	53.1	58.1	56.6
중랑구	35.6	34.4	32.9	26.3	42.3	45.3	49.8
성북구	44.2	41.8	46.2	42.2	52.1	51.2	47.5
강북구	31.1	31.1	33.2	31.4	46.6	47.6	48.2
도봉구	34.1	36.4	32.9	34.2	46.0	50.3	47.4
노원구	38.0	38.1	35.8	31.3	44.0	47.6	39.7
은평구	35.9	33.3	35.5	30.3	43.2	48	51.3
서대문구	35.5	37.3	38.1	32.2	54.4	53.4	53.2
마포구	47.4	47.9	46.1	48.8	61.4	63.1	65.8
양천구	45.8	51.5	50.6	57.2	74.9	61.1	51.6
강서구	51.0	52.9	57.3	49.9	60.8	58.7	56.1
구로구	44.7	44.9	40.4	44.3	54.0	57.0	51.6
금천구	37.7	38.0	35.3	30.7	53.7	54.6	61.8
영등포구	87.3	95.9	95.3	81.1	92.6	85.4	73.1
동작구	41.8	40.2	44.6	41.0	54.6	58.6	60.0
관악구	37.7	35.8	38.8	34.5	47.4	51.2	49.8
서초구	108.3	119.4	134.9	126.5	148.9	119.0	91.0
강남구	177.3	211.7	237.2	196.6	223.4	176.7	173.6
송파구	80.8	77.9	99.0	93.9	115.3	93.2	77.8
강동구	46.8	45.8	50.3	52.9	68.8	59.8	60.8
평균	59.9	62.3	65.6	61.1	76.5	71.9	66.6
증가율	6.4%	-4.3%	9.9%	-6.3%	31.7%	-9.2%	-4.4%
최고/최저	5.6	6.8	7.1	7.5	5.3	4.0	4.4

주: 기준재정수요총족도 = 기준재정수입액/기준재정수요액

기준재정수요총족도 100%를 기준으로 크기가 클수록 재정력이 큰 것을 의미함

자료: 서울시 통계(일반회계 기준, 2010년)

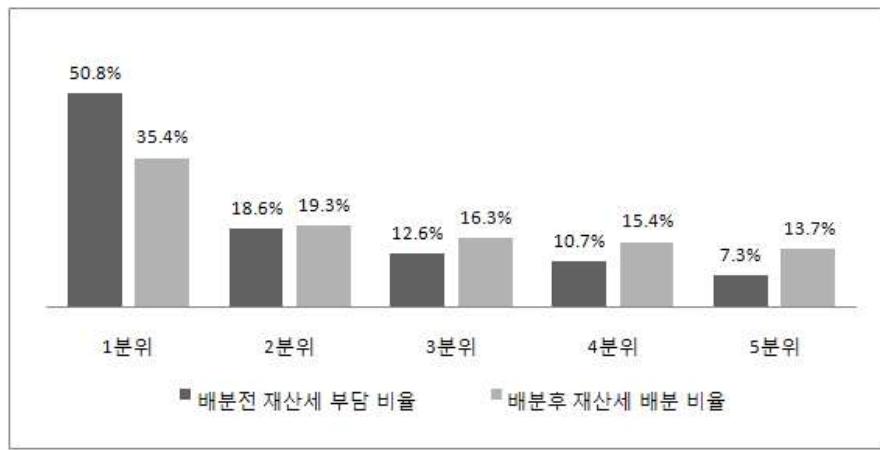
4) 재산세 공동과세와 불균형 분석

그동안 서울시의 자치구간 세입격차를 발생시키는 원인 중 구세의 불균형이 지적되어 왔으며 이는 구세로 구분되어 있는 재산세, 등록면허세 항목들이 부동산과 세적인 성격을 가지고 있어 지역 간 부동산의 가격차가 극심한 서울시의 경우 자치구간의 세입격차를 발생시키는 원인이 되어 왔다. 서울시 자치구의 세입격차는 2008년 재산세 공동과세의 실시와 2011년 자치구세 세목 교환으로 인해 다소 완화되어 2012년의 경우 재산세 공동과세 실행 전 1분위(상위 20%)의 평균 재산세(1,692억 원)와 5분위(하위 20%)의 평균 재산세(244억)가 약 7배 수준으로 격차가 벌어졌었으나 재산세 공동과세 실시 이후 재산세 격차가 3배 수준으로 크게 완화되었다.

2012년 현재 서울시 자치구의 재산세 공동과세 부담 비율은 <그림 12>와 같이 1분위(상위 20%)의 자치구가 전체 재산세의 51%를 차지하는 반면 5분위(하위 20%)의 자치구는 전체의 7%수준인 반면 재산세 공동과세 배분 후 자치구별 재산세 총액(자치구분 50%, 공동세분 50%)은 1분위(상위 20%)는 35%, 5분위(하위 20%)는 14% 수준으로 조정되어 자치구 간 격차가 상당히 완화된 것을 알 수 있다.

〈그림 12〉 서울시 자치구 재산세 공동과세 분위별 배분현황

단위: %



주: 분위별 구분: 1분위(상위 20%), 2분위(상위 20%-40%), 3분위(상위 40%-60%)

4분위(상위 60%-80%), 5분위(상위 80%-100%, 하위 20%)

자료: 서울시 자료(2012)

〈표 7〉 서울시 자치구 재산세 공동과세 결산현황

단위: 천원, 배

구분		재산세 배분전		재산세 배분후			
		서울시분	배수	자치구계	자치구분	공동세분	배수
분위	총 계	830,258,245		1,668,961,505	833,160,363	835,801,142	
1 분 위	강 남	168,488,108	6.0	201,924,347	168,492,302	33,432,045	3.3
	서 초	92,888,391	3.3	126,328,921	92,896,875	33,432,045	2.0
	송 파	79,275,248	2.8	112,775,215	79,343,169	33,432,045	1.8
	중 구	44,550,810	1.6	78,000,841	44,568,796	33,432,045	1.3
	영등포	37,564,384	1.3	71,045,025	37,612,980	33,432,045	1.2
2 분 위	용 산	36,978,451	1.3	70,409,811	36,977,765	33,432,045	1.1
	종로	32,086,407	1.1	65,514,366	32,082,320	33,432,045	1.1
	강 동	29,944,139	1.1	63,383,525	29,951,479	33,432,045	1.0
	마 포	28,224,207	1.0	61,745,568	28,313,523	33,432,045	1.0
	강 서	25,151,065	1.0	61,213,812	27,781,767	33,432,045	1.0
3 분 위	양 천	26,304,750	0.9	59,713,790	26,281,744	33,432,045	1.0
	성 동	20,544,703	0.7	53,974,596	20,542,550	33,432,045	0.9
	광 진	19,809,709	0.7	53,246,192	19,814,146	33,432,045	0.9
	동대문	19,320,892	0.7	52,790,868	19,358,822	33,432,045	0.9
	구 로	19,254,777	0.7	52,665,317	19,233,272	33,432,045	0.9
4 분 위	성 북	18,879,848	0.7	52,313,475	18,881,429	33,432,045	0.8
	동 작	18,716,983	0.7	52,149,696	18,717,650	33,432,045	0.8
	관 악	18,232,453	0.6	51,667,166	18,235,120	33,432,045	0.8
	노 원	18,174,705	0.6	51,611,458	18,179,412	33,432,045	0.8
	은 평	15,110,310	0.5	48,540,985	15,108,940	33,432,045	0.8
5 분 위	서대문	15,116,697	0.5	48,527,607	15,095,561	33,432,045	0.8
	금 천	12,904,663	0.5	46,379,889	12,947,844	33,432,045	0.8
	중 랑	11,720,778	0.4	45,152,300	11,720,254	33,432,045	0.7
	도 봉	10,831,301	0.4	44,264,965	10,832,919	33,432,045	0.7
	강 북	10,184,466	0.4	43,621,770	10,189,724	33,432,045	0.7

주: 분위별 구분: 1분위(상위 20%), 2분위(상위 20%-40%), 3분위(상위 40%-60%)

4분위(상위 60%-80%), 5분위(상위 80%-100%, 하위 20%)

자료: 서울시 자료(2012)

### 5) 세출측면 재정불균형 분석

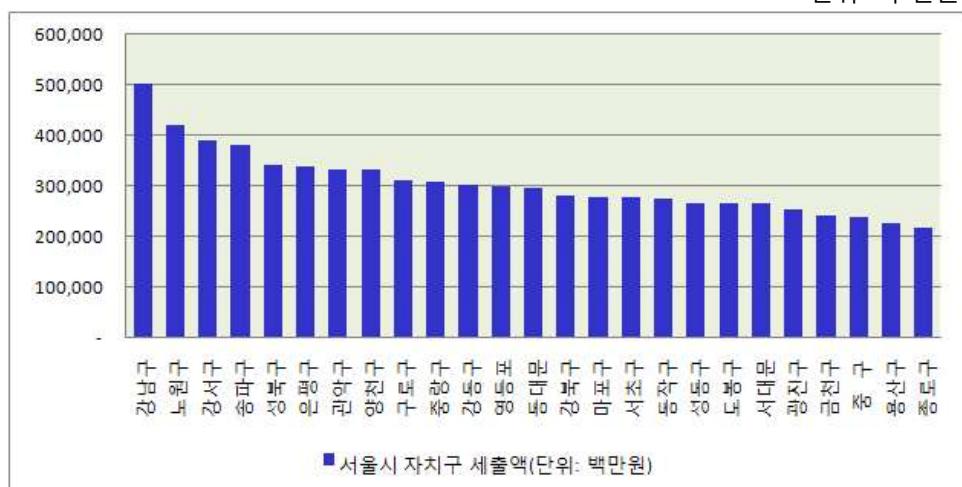
2012년 서울시 자치구의 총 세출규모는 총 7조 6,610억 원(일반회계 기준)으로 평균 3,064억원 규모이고 <그림 13>에서 보듯이 세출 측면에서는 세입 측면과는 달리 서울시 자치구간 큰 수준의 재정불균형이 존재하지 않는 것으로 분석되고 있다. 서울시 자치구의 기능별 세출 구성을 살펴보면 <표 8>에서와 같이 2012년 현재 대부분의 자치구들은 사회복지비(평균 40%), 인력운영비(평균 31%), 공공행정비(평균 9%)순으로 사회복지비가 가장 많은 비

중을 차지하고 있으나 중구와 종로구는 인력운영비(42.4%)가 가장 큰 비중을 차지하는 반면 사회복지비 비중은 전체 세출액의 25~26% 수준으로 나타나고 있다.

세출 예산의 기능별 분류 중 자치구간 최고/최저 세출액 격차를 가장 크게 보이고 있는 부분은 산업·중소기업으로 2012년 기준 최고(양천구, 65억원)와 최저(관악구, 1억 7,300만원)의 세출 규모가 37.4배의 격차를 보였으며 농림 및 해양수산(25.5), 국토 및 지역개발(21.4), 인력운영비(14.5) 순으로 나타났고 가장 작은 격차를 보이고 있는 부분은 보건(2.4), 공공행정(3.4), 사회복지(3.9) 순으로 나타났다.

〈그림 13〉 서울시 자치구별 세출액 비교

단위: 백 만원



자료: 서울시 자치구 기능별 세출예산 일반회계(2012)

〈표 8〉 서울시 자치구 기능별 세출 현황

단위: 백 만원

부문	총계	공공행정		교육비		문화 및 관광		환경보호	
합계	7,660,996	687,270	9.0%	211,097	2.8%	213,484	2.8%	378,656	4.9%
강남구	504,426	66,295	13.1%	27,440	5.4%	15,053	3.0%	47,128	9.3%
노원구	422,300	34,483	8.2%	12,003	2.8%	10,721	2.5%	14,239	3.4%
강서구	391,059	24,870	6.4%	8,499	2.2%	13,263	3.4%	20,638	5.3%
송파구	381,517	39,913	10.5%	9,385	2.5%	8,880	2.3%	20,772	5.4%
성북구	343,513	35,351	10.3%	9,152	2.7%	8,685	2.5%	13,320	3.9%
은평구	340,000	21,735	6.4%	8,472	2.5%	8,272	2.4%	15,102	4.4%
관악구	333,536	28,595	8.6%	9,695	2.9%	4,964	1.5%	10,925	3.3%
양천구	332,004	34,197	10.3%	8,310	2.5%	11,848	3.6%	11,463	3.5%
구로구	311,198	25,252	8.1%	7,772	2.5%	10,883	3.5%	12,180	3.9%
중랑구	307,657	19,339	6.3%	4,764	1.5%	8,228	2.7%	14,037	4.6%
강동구	303,467	29,008	9.6%	7,743	2.6%	10,121	3.3%	12,658	4.2%
영등포	299,600	25,254	8.4%	8,679	2.9%	8,495	2.8%	19,219	6.4%

동대문	298,000	26,035	8.7%	9,971	3.3%	4,918	1.7%	17,081	5.7%
강북구	282,582	18,680	6.6%	4,664	1.7%	6,614	2.3%	12,583	4.5%
마포구	279,281	18,740	6.7%	6,002	2.1%	5,458	2.0%	16,118	5.8%
서초구	278,550	28,379	10.2%	11,737	4.2%	10,194	3.7%	15,742	5.7%
동작구	274,871	26,664	9.7%	5,736	2.1%	4,100	1.5%	14,560	5.3%
성동구	266,236	23,409	8.8%	8,823	3.3%	16,348	6.1%	11,230	4.2%
도봉구	266,153	24,586	9.2%	5,862	2.2%	3,624	1.4%	7,834	2.9%
서대문	266,000	27,407	10.3%	4,595	1.7%	8,108	3.0%	14,734	5.5%
광진구	255,778	21,505	8.4%	6,548	2.6%	7,002	2.7%	11,279	4.4%
금천구	242,454	19,315	8.0%	5,405	2.2%	7,058	2.9%	9,584	4.0%
중구	238,128	22,302	9.4%	5,995	2.5%	11,331	4.8%	11,960	5.0%
용산구	225,970	22,493	10.0%	5,002	2.2%	4,270	1.9%	13,125	5.8%
종로구	216,717	23,465	10.8%	8,842	4.1%	5,045	2.3%	11,147	5.1%
평균	306,440	27,491	8.9%	8,444	2.7%	8,539	2.8%	15,146	4.9%
최고/최저	2.3	3.4	2.1	6.0	3.2	4.5	4.5	6.0	3.2

자료: 서울시 자치구 기능별 세출예산 일반회계(2012)

〈표 8〉 서울시 자치구 기능별 세출 현황(계속)

단위: 백 만원

부문	사회복지비		보건		농립해양수산		산업·중소기업	
합계	3,064,835	40.0%	202,086	2.6%	10,236	0.1%	28,469	0.4%
강남구	167,512	33.2%	10,994	2.2%	517	0.1%	3,023	0.6%
노원구	220,313	52.2%	11,325	2.7%	0	0.0%	1,240	0.3%
강서구	200,710	51.3%	8,947	2.3%	658	0.2%	194	0.0%
송파구	133,014	34.9%	11,503	3.0%	639	0.2%	319	0.1%
성북구	144,930	42.2%	9,616	2.8%	87	0.0%	472	0.1%
은평구	168,101	49.4%	9,670	2.8%	856	0.3%	819	0.2%
관악구	145,582	43.6%	7,926	2.4%	0	0.0%	173	0.1%
양천구	138,499	41.7%	7,177	2.2%	0	0.0%	6,479	2.0%
구로구	133,925	43.0%	9,622	3.1%	324	0.1%	971	0.3%
중랑구	145,181	47.2%	7,447	2.4%	184	0.1%	379	0.1%
강동구	123,673	40.8%	9,725	3.2%	1,680	0.6%	568	0.2%
영등포	108,550	36.2%	7,687	2.6%	73	0.0%	856	0.3%
동대문	113,723	38.2%	7,776	2.6%	0	0.0%	413	0.1%
강북구	133,627	47.3%	7,474	2.6%	66	0.0%	728	0.3%
마포구	110,683	39.6%	7,974	2.9%	421	0.2%	1,355	0.5%
서초구	77,267	27.7%	8,354	3.0%	969	0.3%	285	0.1%
동작구	113,292	41.2%	8,638	3.1%	0	0.0%	294	0.1%
성동구	86,225	32.4%	6,778	2.5%	372	0.1%	708	0.3%
도봉구	118,392	44.5%	6,968	2.6%	0	0.0%	301	0.1%
서대문	95,016	35.7%	7,899	3.0%	1,070	0.4%	3,651	1.4%
광진구	93,704	36.6%	6,838	2.7%	926	0.4%	2,655	1.0%

금천구	101,564	41.9%	5,965	2.5%	764	0.3%	647	0.3%
중구	62,167	26.1%	5,206	2.2%	93	0.0%	1,235	0.5%
용산구	73,343	32.5%	5,779	2.6%	225	0.1%	251	0.1%
종로구	55,839	25.8%	4,800	2.2%	312	0.1%	455	0.2%
평균	122,593	39.4%	8,083	2.6%	409	0.1%	1,139	0.4%
최고/최저	3.9	2.0	2.4	1.5	25.5	6.0	37.4	39.3

자료: 서울시 자치구 기능별 세출예산 일반회계(2012)

〈표 8〉 서울시 자치구 기능별 세출 현황(계속)

단위: 백 만원

부문	수송 및 교통	국토 및 지역개발	예비비		인건비 및 기타	
합계	147,684	1.9%	193,943	2.5%	89,959	1.2%
강남구	11,256	2.2%	18,652	3.7%	6,320	1.3%
노원구	3,977	0.9%	4,419	1.0%	4,248	1.0%
강서구	6,526	1.7%	6,936	1.8%	3,917	1.0%
송파구	9,638	2.5%	23,021	6.0%	4,250	1.1%
성북구	7,533	2.2%	8,708	2.5%	3,472	1.0%
은평구	3,115	0.9%	6,159	1.8%	4,739	1.4%
관악구	5,116	1.5%	8,545	2.6%	3,344	1.0%
양천구	5,960	1.8%	12,354	3.7%	3,385	1.0%
구로구	9,139	2.9%	9,229	3.0%	3,491	1.1%
중랑구	3,772	1.2%	4,473	1.5%	3,433	1.1%
강동구	5,588	1.8%	4,376	1.4%	3,628	1.2%
영등포	7,280	2.4%	11,074	3.7%	3,040	1.0%
동대문	5,297	1.8%	5,868	2.0%	3,602	1.2%
강북구	3,412	1.2%	1,075	0.4%	2,828	1.0%
마포구	6,411	2.3%	3,828	1.4%	2,588	0.9%
서초구	8,635	3.1%	18,408	6.6%	4,042	1.5%
동작구	5,156	1.9%	5,718	2.1%	2,866	1.0%
성동구	4,623	1.7%	7,951	3.0%	5,083	1.9%
도봉구	3,904	1.5%	5,417	2.0%	2,700	1.0%
서대문	7,362	2.8%	3,553	1.3%	2,660	1.0%
광진구	4,869	1.9%	5,011	2.0%	2,986	1.2%
금천구	4,274	1.8%	4,043	1.7%	2,193	0.9%
중구	2,918	1.2%	5,601	2.4%	6,570	2.8%
용산구	6,668	3.0%	3,033	1.3%	2,261	1.0%
종로구	5,256	2.4%	6,491	3.0%	2,311	1.1%
평균	5,907	1.9%	7,758	2.5%	3,598	1.2%
최고/최저	3.9	3.4	21.4	17.4	3.0	3.1
					14.5	1.9

자료: 서울시 자치구 기능별 세출예산 일반회계(2012)

<그림 14>는 서울시 자치구의 세출액을 전체 평균으로 나눈 것으로 1에 가까우면 서울시 전체 평균에 근접하며, 1보다 낮으면 평균보다 적은 값을, 1보다 크면 평균보다 높은 값을 뜻한다. 분석 결과 서울시 25개 자치구의 총 세출액은 총 10개구가 서울시 자치구 평균(3,064억원) 보다 높게 나타났으며 나머지 총 15개 자치구는 평균보다 낮게 나타났으나 전체적으로 평균에서 2이상 크지 않게 벗어나지 않고 평균에 근접해 있는 자치구가 많음을 확인 할 수 있다.

〈그림 14〉 서울시 자치구별 세출액 평균비중 비교

단위: 백 만원



자료: 서울시 자치구 기능별 세출예산 일반회계(2012)

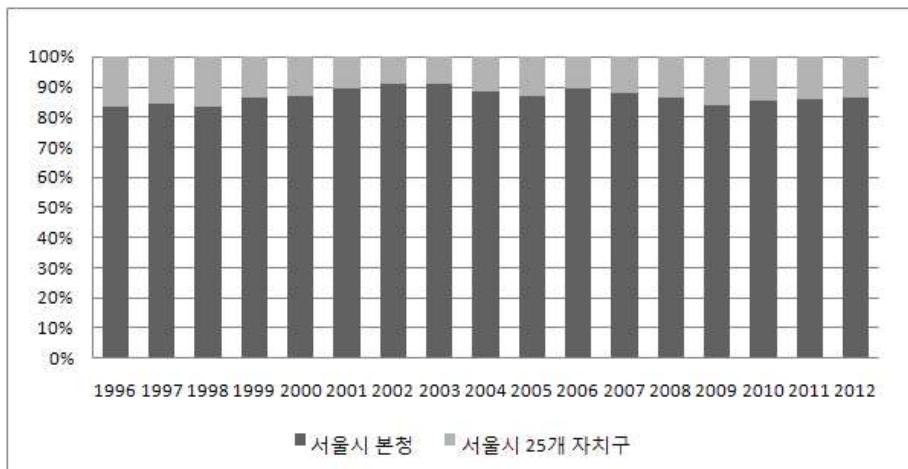
#### 4. 서울시와 자치구간 수직적 재정불균형 분석

##### 1) 세입측면 재정불균형 분석

2012년 일반회계 기준(당초예산) 서울시의 지방세(보통세+목적세+과년도수입) 예산 총액은 보통세 7조 4,553억원, 목적세 4조 9,980억원, 과년도 수입액 1,864억원으로 총 12조 6,397억원이고 서울시 자치구의 지방세(자치구세) 예산총액은 2조 122억원으로 서울시 본청의 지방세 예산 총액과 자치구의 지방세 예산 총액 비율은 86.3%: 13.7%로 서울시 본청의 지방세 예산 총액이 자치구의 약 6.3배 규모에 이르고 있다. 연도별 서울시 본청과 자치구의 지방세 예산총액을 비교해 보면 <그림 15>와 같이 1996년에는 서울시 본청과 자치구의 지방세 총예산액의 비율이 83%: 17% 수준이었으나 자치구의 지방세 총예산 비중은 점차 감소하여 2002년에는 서울시 본청과 자치구의 지방세 총액비중은 91%: 9% 수준으로 가장 큰 차이를 보였고 2009년 이후 점차 완화 되어 2012년 현재 서울시 본청과 자치구의 지방세 총액비중은 비중은 86%: 14% 수준에 머물고 있다.

〈그림 15〉 연도별 서울시와 자치구 간 지방세 비중

단위: %



- 주: 1) 서울시 본청 지방세 예산총액 = 보통세+목적세+ 과년도수입액  
 2) 서울시 자치구 지방세 예산총액 = 25개 자치구세 총액  
 3) 비중 = 전체예산액(서울시 본청 지방세+ 25개 자치구 자치구세) 비중  
 자료: 서울시 통계(1996-2012)

지난 17년 간(1996~2012년) 서울시 본청의 지방세 예산총액은 <표 9>에서와 같이 평균 8조 3,698억원 규모이고 자치구의 지방세 예산총액은 평균 1조 2,559억원 규모로 서울시 본청과 자치구의 지방세 총액비중은 평균 87%: 13% 수준으로 서울시 본청의 지방세 예산총액은 자치구의 평균 약 6.7배 정도인 것으로 나타났다.

〈표 9〉연도별 서울시와 자치구 간 지방세 예산총액 비교

단위: 백만원, %

연도	서울시 본청		서울시 자치구		총액
	지방세1)	총액비중	지방세2)	총액비중	
1996	4,088,388	83.1%	831,190	16.9%	4,919,578
1997	4,517,082	84.3%	843,432	15.7%	5,360,514
1998	4,178,809	83.1%	847,094	16.9%	5,025,903
1999	4,775,951	86.2%	766,676	13.8%	5,542,627
2000	5,360,465	87.1%	796,079	12.9%	6,156,544
2001	7,108,613	89.5%	835,271	10.5%	7,943,884
2002	8,566,359	91.1%	838,835	8.9%	9,405,194
2003	8,577,488	90.7%	878,285	9.3%	9,455,773
2004	8,504,963	88.5%	1,102,257	11.5%	9,607,220
2005	8,878,924	86.7%	1,363,509	13.3%	10,242,433
2006	10,005,543	89.3%	1,195,095	10.7%	11,200,638
2007	10,310,205	88.0%	1,409,968	12.0%	11,720,173
2008	11,295,077	86.5%	1,768,275	13.5%	13,063,352
2009	10,826,304	83.9%	2,072,779	16.1%	12,899,083

2010	10,953,331	85.5%	1,860,722	14.5%	12,814,053
2011	11,698,960	85.9%	1,927,956	14.1%	13,626,916
2012	12,639,724	86.3%	2,012,207	13.7%	14,651,931
평균	8,369,776	86.8%	1,255,861	13.2%	9,625,636

주: 1) 서울시 본청 지방세 예산총액 = 보통세+목적세+ 과년도수입액

2) 서울시 자치구 지방세 예산총액 = 25개 자치구세 총액

= 면허세+재산세+종합토지세+사업소세(1996년-2003년)

= 면허세+재산세+사업소세(2004년-2008년)

= 면허세+주민세+재산세+지방소득세(2009년-2010년)

= 등록면허세+재산세(2011년-2012년)

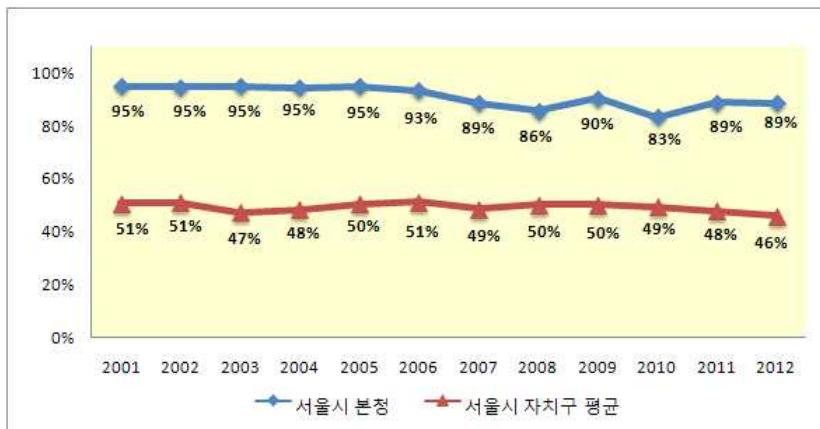
자료: 서울시 통계(1996-2012)

## 2) 재정자립도 불균형 분석

서울시 본청과 자치구의 2012년 현재 재정자립도는 <그림 16>, <표 10>에서와 같이 서울시 본청 89%, 25개 자치구의 평균 46%로 나타났고 지난 12년간(2001~2012년) 서울시 본청과 자치구의 재정자립도는 서울시 본청이 평균 91.1%인 반면 자치구는 평균 49.3% 수준으로 큰 격차를 보이고 있다. 2012년 현재 서울시 본청과 자치구의 재정자립도는 서울시 본청 89%, 25개 자치구의 평균 46%로 여전히 큰 격차를 보여주고 있으며 대체적으로 서울시 본청의 재정자립도는 90% 이상 수준에 머물고 있는 반면 자치구의 재정자립도는 50% 이하 수준에 머물고 있어 서울시 본청과 자치구의 재정자립도 격차 완화는 요원할 것으로 보인다.

연도별로는 서울시 본청과 서울시 자치구 모두 2001년의 재정자립도가 가장 높았으며 그 이후에는 서울시 본청과 자치구 모두 점차 의존재원 비중이 증가하고 자체재원 비중이 감소되어 재정자립도가 점차 낮아지는 경향이 나타나고 있다. 이는 지방자치 실시 이후 복지사업 등 많은 중앙정부 차원의 사업들을 지방자치단체로 이양시키고 국고보조사업이 점차 증가함에도 불구하고 충분한 재원이 전이 이루어지지 않은 채 중앙정부의 재정 부담을 지방자치단체에 전가하는 양상이 지속됨에 따라 오히려 지방자치단체의 국가의존도가 심화되고 있는 현상이 그대로 반영되고 있음을 알 수 있다. 서울시 본청과 자치구의 세입현황에서 알 수 있듯이 전체 예산에서 서울시 본청 대비 자치구 비율은 85%: 15%(전체예산 규모)와 90%:10%(일반회계 기준) 수준으로 서울시 본청이 차지하고 있는 비중은 매우 높은 반면 자치구의 비중은 매우 적은 것으로 나타났으며 이는 자치구 스스로 세수확보 노력을 적극적으로 하지 않은 데에서도 기인하지만 근본적으로는 지방정부의 권한이 매우 미약하여 지방자치단체 스스로 세수를 확충할 방안을 찾기가 힘든 우리나라 조세제도에도 그 원인이 있다.

〈그림 16〉 연도별 서울시와 자치구 간 재정자립도 비교



주: 재정자립도 = (지방세+세외수입)/총세입

자료: 서울시 통계(2001-2012)

〈표 10〉 연도별 서울시 본청과 자치구간 재정자립도 비교

단위: %

구분	2001	2003	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	평균
서울시	95.6	95.9	96.1	90.5	88.3	92.0	85.8	90.3	90.2	91.6
본청	94.9	95.1	95.0	88.7	85.7	90.4	83.4	88.8	88.7	91.1
자치구평균	50.6	47.3	50.3	48.7	50.1	50.3	49.3	47.8	46.3	49.3
종로구	72.3	70.4	61.5	69.8	72.2	81.2	78.5	72.1	65.7	71.5
중구	95.0	91.9	87.9	83.0	86.0	85.7	82.9	77.1	76.9	85.2
용산구	51.8	45.9	51.0	53.0	70.2	60.4	62.7	63.8	61.6	57.8
성동구	42.2	38.0	39.1	39.9	45.2	51.0	52.0	51.0	50.4	45.4
광진구	42.3	37.3	38.7	39.9	44.6	47.1	44.0	42.5	37.7	41.6
동대문구	37.0	34.5	41.2	36.9	38.7	44.5	46.2	43.1	41.6	40.4
중랑구	35.1	30.3	33.4	29.5	30.9	30.2	30.5	31.5	30.7	31.3
성북구	43.7	44.6	42.5	39.1	41.2	40.6	34.8	35.8	33.4	39.5
강북구	30.4	30.0	25.6	30.0	36.2	35.0	31.7	32.1	29.6	31.2
도봉구	37.6	35.1	37.5	34.6	35.3	37.2	35.9	32.1	30.1	35.0
노원구	33.5	30.1	31.9	28.8	29.1	29.2	27.4	27.7	22.7	28.9
은평구	31.2	29.1	35.8	33.0	35.0	35.3	33.8	29.7	30.9	32.6
서대문구	39.1	38.8	43.7	40.3	45.4	41.9	38.6	40.0	40.8	41.0
마포구	46.7	38.5	47.4	51.8	49.6	48.2	47.1	49.3	49.1	47.5
양천구	58.2	42.9	53.8	52.8	52.9	50.8	43.6	41.1	39.0	48.3
강서구	44.0	41.4	43.8	38.1	35.1	32.9	33.8	34.5	33.1	37.4
구로구	45.5	40.6	43.3	42.9	41.4	40.1	41.2	38.7	36.8	41.2
금천구	37.6	36.2	32.9	33.4	41.8	37.4	37.8	41.0	42.2	37.8
영등포구	78.8	72.4	69.7	67.4	66.9	68.8	66.5	59.5	56.2	67.4
동작구	39.2	42.0	46.1	42.1	43.4	44.0	45.0	47.7	44.4	43.8
관악구	31.4	31.3	35.2	28.3	34.2	34.5	33.9	34.3	34.0	33.0
서초구	91.4	89.8	89.2	90.5	77.1	78.5	79.8	79.4	81.5	84.1
강남구	90.8	87.6	89.1	88.0	75.5	79.4	77.1	82.8	80.5	83.4
송파구	68.4	62.9	84.0	74.9	70.6	74.6	73.9	61.2	63.3	70.4
강동구	41.8	41.3	54.1	49.2	53.7	49.0	44.5	47.7	44.2	47.3

주: 재정자립도 = (지방세+세외수입)/총세입

자료: 서울시 통계(2001-2012)

### 3) 세출측면 재정불균형 분석

서울시 본청과 자치구는 세출측면에서도 차이를 보이고 있는데 2010년 일반회계 기준 서울시 본청과 자치구의 기능별 세출예산 총액은 23조 9,732억원 규모이며 서울시 본청의 세출액은 15조 6,121억 원, 자치구 세출액은 8조 3,591억원 규모로 서울시 본청이 전체 세출액의 65%를 차지하는 반면 서울시 25개 자치구 총 세출액은 전체의 35%를 차지하는 것으로 나타나 세출 측면에서도 서울시 본청의 비중이 매우 큼을 알 수 있다. 서울시 본청의 재정지출 구조를 살펴보면 <표 11>에서와 같이 일반공공행정비(24.4%), 사회복지비(21.8%)등이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 다음으로는 교육비(16%), 수송 및 교통(10.3%), 국토 및 지역개발(9.2%) 순으로 나타나고 있다.

〈표 11〉 서울시 본청과 자치구간 기능별 세출구조 비교

단위: 백 만원, %

구분	총계	본청		자치구	
		총계	비중	총계	비중
총 계	23,973,185	15,614,118	65%	8,359,067	35%
일반공공행정	4,696,765	3,803,914	24.4%	892,851	10.7%
공공질서 및 안전	195,724	128,187	0.8%	67,537	0.8%
교육	2,701,449	2,505,294	16.0%	196,155	2.3%
문화 및 관광	852,032	538,821	3.5%	313,211	3.7%
환경보호	1,090,019	596,203	3.8%	493,816	5.9%
사회복지	6,332,782	3,407,295	21.8%	2,925,487	35.0%
보건 및 과학기술	499,062	301,463	1.9%	197,599	2.4%
농림해양수산	36,904	17,785	0.1%	19,119	0.2%
산업·중소기업	310,084	227,508	1.5%	82,576	1.0%
수송 및 교통	1,971,882	1,615,968	10.3%	355,914	4.3%
국토 및 지역개발	1,893,820	1,435,645	9.2%	458,175	5.5%
예비비	268,100	137,743	0.9%	130,357	1.6%
인건비 및 기타	3,124,562	898,292	5.8%	2,226,270	26.6%

자료: 서울시 통계(2010년 기준)

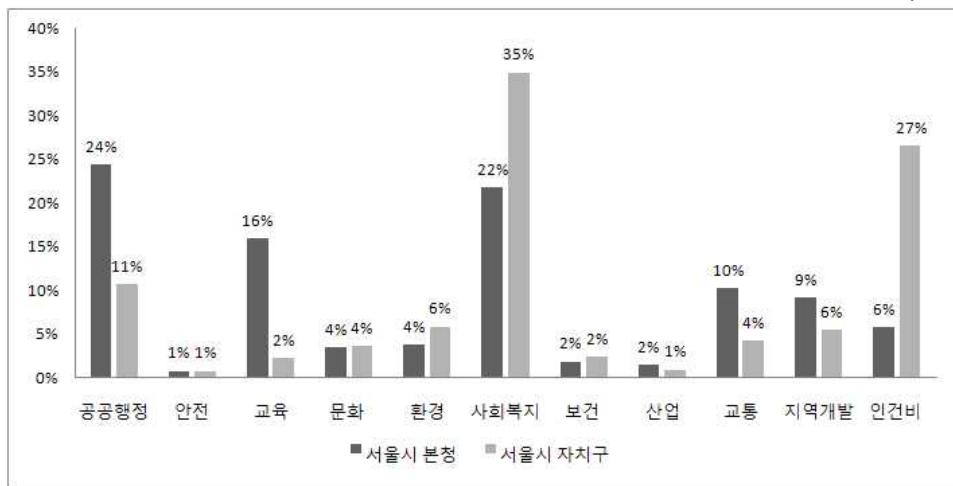
자치구의 세출예산을 살펴보면 서울시 본청과는 달리 사회복지비(35%), 인건비(26.6%)가 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 다음으로 일반공공행정비(10.7%), 환경보호비(5.9%), 국토 및 지역개발비(5.5%) 순으로 나타나고 있다. 2010년 기준 사회복지비, 인건비, 공공행정비는 자치구 전체 세출의 75%를 차지하고 있는 반면 2012년에는 사회복지비(40%), 인건비(31%), 공공행정비(9%)가 자치구 전체 세출의 80% 수준으로 증가하였다. 따라서 시간이 갈수록 자치구에서 자체사업을 수행할 수 있는 여력이 줄어들고 있는 것으로 나타났다.

2010년 일반회계 기준 서울시 본청은 일반공공행정비(24%), 교육(16%), 수송 및 교통

(10%), 국토 및 지역개발(9%) 비중이 자치구에 비해 높은 반면 자치구는 서울시에 비해 일반공공행정비(11%), 국토 및 지역개발비(6%) 비중은 작고 사회복지비(35%)와 인건비(27%)가 서울시에 비해 매우 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 서울시와 자치구의 기능별 세출현황 비교에서 알 수 있듯이 사회복지비는 서울시(22%)와 자치구(35%) 모두에서 전체 세출액에서 차지하는 비중이 지속적으로 증가하고 있는 반면 공공행정비의 경우에는 서울시 본청(24%)과는 달리 자치구(11%)에서는 상대적으로 작은 비중을 차지하고 있으며 점차 그 비중도 줄어들고 있는 것으로 나타났다.

〈그림 17〉 서울시와 자치구의 재정지출 구성 비교

단위: %



주: 비중 = 기능별 지출액/총세출액

자료: 서울시 통계(일반회계 2010년 기준)

### III. 서울시 자치구의 재정문제점과 향후 과제

#### 1. 서울시 자치구 재정문제의 개요

서울시 내 기초자치단체인 자치구는 그 특성상 인구, 산업의 집적 정도, 소득수준, 주거 및 교육여건 등에 의해 자치구간 지방세수입 격차가 나타남으로써 자치구간 재정불균형이 심화되며 자치구 세입이 부동산 관련 사항에 크게 의존함에 따라 자치구간 재정불균형의 주요 원인이 되고 있다.

2012년 현재 서울시 25개 자치구의 자치구세 중 재산세는 건물과 토지, 즉 부동산 보유에 대해 과세하는 세목이기 때문에 그 세수의 크기는 부동산과표에 의해 결정되며, 이에 따라 동일한 면적일지라도 부동산과표가 높은 소위 강남권의 재산세수가 클 수밖에 없다. 따라서 서

울시 자치구 중 부동산가격이 낮은 지역의 재정력은 강화되기 어려우며, 부동산가격이 높게 형성되어 있는 지역의 재산세수는 더욱 증대됨으로써 자치구간 재정력 격차가 커지고 있다.

여러 가지 지표를 통하여 살펴본 결과 서울시와 자치구간 수직적 불균형(vertical fiscal inequality) 문제와 자치구 간 존재하는 수평적 불균형(horizontal fiscal inequality) 문제는 아직 해결되어야 할 과제로 남아 있으며 재정격차의 계층화 및 양극화 현상이 나타나고 있다. 자치구간 재정격차의 근본적인 원인은 지역격차 즉 지역간 경제력의 격차로 인한 세원의 지역적 편중에서 비롯되고 있으며 지역격차는 자체재원의 차이로 인한 재정격차를 발생시키는 것으로 볼 수 있다.

자치구간의 재정불균형은 2008년부터 시행하고 있는 재산세 공동과세의 영향으로 자치구간 재정불균형 문제가 상당 부분 완화되고 있으며 서울시에서 교부하는 조정교부금을 통해 자치구의 재정형평화에 기여하고 있는 것으로 분석되고 있다.

## 2. 서울시 자치구 재정문제의 특징

### 1) 서울시 본청과 자치구 간 수직적불균형 문제

2012년 현재 서울시 시세는 보통세(취득세, 레저세, 주민세, 자동차세, 주행세, 농업소득세, 담배소득세, 도축세, 특별시분 재산세, 지방소비세, 지방소득세)와 목적세(도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세)로 구성되어 있으며 자치구세는 등록면허세와 재산세 2가지 세목으로 구성되어 있다. 전체 광역자치단체와 기초자치단체의 지방세 비중이 64 대 36의 비율을 보이는데 반해 서울시 본청 대비 자치구 비율은 85:15(전체예산 규모)와 90:10(일반회계 기준) 수준으로 서울시 본청이 차지하고 있는 비중은 매우 높은 반면 자치구의 비중은 매우 적은 것으로 나타났으며 이는 자치구 스스로 세수확보 노력을 적극적으로 하지 않은 데에서도 기인하지만 지방세가 재산세에 치중되어 있어 최근 부동산 경기 침체에 따른 세수 감소를 충당할 다른 세원이 존재하지 않는 세입구조상의 문제점에서 기인하는 바가 크다.

특히 자치구의 세입이 부동산 관련 사항에 크게 의존함에 따라 자치구간 재정불균형의 주요 원인이 되고 있으며 특히 강남과 강북 자치구간의 재정력 격차가 심하게 나타나고 있으나 그럼에도 불구하고 대부분 서울시 자치구의 재정상황은 타 광역시 자치구에 비해서는 상대적으로 양호한 것으로 보인다. 참여정부 이후 사회복지분야에 대한 국고보조사업이 대폭 증대되면서 최종적인 복지지출을 담당하는 기초자치단체의 동 분야 재정부담이 급속히 증가함에도 불구하고 중앙정부로부터 충분한 재원이전이 이루어지지 않고 있어 자치구의 재정부담이 지속적으로 증가하고 있는 상황이다. 재정자립도의 경우 서울시 본청 89%, 25개 자치구의 평균 46% 수준으로 큰 격차를 보이고 있으며 서울시 본청과 서울시 자치구 모두 점차 의존재원 비중이 증가하고 자체재원 비중이 감소되어 재정자립도가 낮아지는 경향이 나타나고 있다.

## 2) 서울시 자치구 간 수평적 불균형 문제

2011년 세목교환으로 지방자체단체의 재정수입이 감소하고 있는 반면 저출산, 고령인구의 증가, 복지비용 등의 재정지출은 점차 증대되어 가고 있어 자치구간 재정 격차 및 불균형 문제도 심각하게 대두되고 있으며 재정력 격차는 일차적으로는 지역주민 간 소득격차 문제를 야기하고 또한 자치구 재정의 불균형 문제를 일으키고 있다.

서울시 자치구간 재정불균형 현상은 세입부문에서 특히 지방세 수입 측면에서 양극화 현상이 크게 나타나고 있었으나 서울시는 재정불균형 완화를 위하여 2008년 재산세 공동과세와 자치구 재원지원조례를 개정하고 조정교부금 배분기준을 마련하여 자치구 간 재정불균형 해소에 주력한 바 있다. 그 결과 2008년 이후 자치구간 세입격차가 상당 부분 완화된 것으로 나타났으며 상존하는 격차는 서울시가 재원조정교부금을 통해 해소하려고 노력하고 있으나 자치구간 재정격차 문제를 완전히 해결하기에는 여전히 한계가 있는 것으로 보인다. 세출측 면에 있어서는 재정불균형이 상대적으로 완화되어 사실상 세출부분의 격차는 그다지 심각하지 않은 것으로 보인다.

## 3. 서울시 자치구의 재정악화 원인

### 1) 우리나라 재정분권제도의 연성적 예산제약

중앙정부와 지방정부간 재원의 재분배의 설계에 있어 예산제약(budget constraint)은 처분 가능하도록 주어진 예산액을 기준으로 지출가능액을 통제하는 중요한 개념으로 예산제약의 엄격성을 상실하게 되면 예산이 지출의 제약조건으로 작동하지 못한다. 예산제약이 엄격한 지출제약으로 작용하는 경우 경성적(hard) 예산제약이라 하고 예산제약이 경성성을 지니고 있지 않을 때 연성적(soft)이라 하며 연성예산제약(soft budget constraint) 하에서는 주어진 예산을 다 소진하더라도 외부로부터 예산을 추가로 지급받을 수 있는 상황이 가능해진다.

우리나라와 같이 지방정부가 연성예산제약 하에 있으면 자신이 공급하는 지방공공서비스의 비용을 전부 인식하지 못하고 재정수입이 지출수요를 충당할 수 없을 때에도 과잉지출을 하려는 유인이 생기며 재정수입을 확충하려고 노력하기 보다는 재정적자 상태를 유지하여 재정위기를 발생시키고 중앙정부 등 상위정부의 지원을 확보하려는 전략을 선택하는 것이 용이하다. 우리나라의 재정분권구도 하에서 중앙정부는 분권화된 지방정부의 지출과 차입에 대한 제한적인 통제권 밖에 갖지 못하지만 아무리 지방분권화가 진행되어도 지방정부는 한 국가의 사회후생을 결정하는 주요한 부분이기 때문에 중앙정부는 지방정부가 재정위기에 처할 때 이를 외면하지 못하고 재정지원을 통한 개입이 불가피해진다.

재정분권구도의 변화는 중앙과 지방정부의 역할·사무·기능의 재배분과 연계되어 검토되어

져야 하며 우리나라 지방정부의 재정자율성은 상당히 제약되어 있지만 분권화 추진 이후 세출의 자율성은 세입의 자율성보다 상대적으로 크게 증대하여 지방정부는 재정을 지나치게 팽창하려는 동기를 가지게 되기 때문에 국가 전체적인 입장에서 자원배분의 효율성을 보장하기 위해서는 재정분석이나 재정공시제도와 같은 중앙정부 수준에서 간접적인 통제방식은 물론이고 지방재정에 관한 중앙정부정책의 일관성과 투명성이 요구된다.

## 2) 중앙정부의 확장적인 재정지출과 감세정책

2008년 글로벌 금융위기에 직면하면서 중앙정부는 지방재정의 조기집행과 재정지출 확대로 전환하고 경제 활성화를 위해 지방채발행을 통한 재정지출확대를 권장하였으며 지방채 발행에 따른 이자비용 일부를 보전해줌으로써 재정확대의 실효성을 확보하려 하였고 재정지출의 조기집행을 촉진하기 위하여 예산집행의 절차를 대폭 단축하였다. 중앙정부의 의도대로 지방정부에게 적극적인 재정지출을 요구함으로써 지방재정의 전전성이 훼손되고 재원이 비효율적으로 집행될 것이라는 우려에도 불구하고 지방재정의 조기집행 등 확장적 재정정책은 2012년까지 지방정부 재정운영의 최우선적인 목표로 설정되었다.

지방정부가 비자발적으로 혹은 불가피하게 재정지출을 확대하는 경우 지방정부의 재정위기에 대한 책임소재를 규명하는데 논란이 발생할 것이며 이 때 지방정부는 중앙정부의 재정지원에 의존하여 위기를 극복하려고 시도할 것이고 지방재정의 책임성을 확보하기가 더욱 어려워진다. 중앙정부의 확대 재정정책은 재정수입 측면에서 세율인하를 포함시켜 2008년 중앙정부는 일련의 감세정책을 실시하였다. 소득세와 법인세의 감세는 지방소득세의 감소를 초래하였고 감세정책에 의한 내국세 수입 감소는 지방교부세 재원(내국세의 19.24%)의 감소를 초래하였으며 종합부동산세의 세율 인하로 지방정부에게 배분되는 부동산교부세 재원도 감소하였다. 중앙정부는 부동산경기 조절정책의 일환으로 주택거래에 대한 취득세와 등록세 세율도 조정하여 지방세 수입의 30%를 차지하는 취·등록세가 감소되었고 지방세수입의 큰 변화로 인해 지방정부의 과세자주권이 더욱 미약해졌다. 이러한 중앙정부의 지방세 세율을 이용한 연속적인 정책실행으로 인하여 개별 지방정부는 모든 지방정부에게 혜택이 귀착되는 과세자주권 획득을 위해 노력하기 보다는 오히려 중앙정부에 의존적으로 재정을 운영하며 지방정부의 위기에 직면할 때에는 이를 극복하기 위해 중앙정부의 추가적인 재정지원 획득을 추구하게 됨에 따라 재정의존성이 더욱 심화되었다.

따라서 기초자치단체인 서울시 자치구도 세수 확보 자체가 어려울 뿐만 아니라 자체재원 확충에 소극적인 태도를 보일 수밖에 없으며 재정력이 열악한 자치구가 더욱 자체재원 확충에 소극적일 수 있는 결과를 초래하기 때문에 자치구가 건전하게 재정을 운영할 유인을 갖지 못하고 있다.

### 3) 중앙정부의 복지사업과 지방정부의 재정부담 증가

사회복지에 대한 관심이 증가하면서 중앙정부는 2005년 이후 복지지출을 확대하고 사회복지서비스의 분권화를 진행하였고 중앙정부의 사회복지비 지출은 총재정지출 보다 더 빠르게 증가하고 총지출액 대비 비중도 지속적으로 상승하고 있는 추세이다.

〈표 12〉사회복지분야 국고보조사업 대응 지방정부의 재정부담 추이

단위: 조 원, %

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	평균증가율
총 계	8.1	10.6	16.8	20.0	19.9	21.4	23.1%
국고보조사업	금액	6.0	7.8	11.7	13.9	13.7	19.5%
	비중	73.9%	73.5%	69.8%	69.3%	68.7%	
대응 지방비	금액	2.1	2.8	5.1	6.1	6.2	25.9%
	비중	26.1%	26.5%	30.2%	30.7%	31.3%	

자료: 보건복지부 자료, 주만수(2012)

사회복지 지출에 대한 정책 결정은 중앙정부에 의해서 이루어지지만 중앙정부가 2005년 국고보조사업 중 67개 사회복지사업을 지방정부에 이양하면서 충분한 재원이전이 이루어지지 못함에 따라 중앙정부의 재정부담을 지방정부에 전가하는 양상이 지속되면서 지방정부의 재정부담이 확대되었다. 중앙정부는 사회복지에 대한 사회적 수요에 부응하여 사회복지사업을 확대하면서 상당부분을 국고보조사업으로 운영하였고 2005~2010년 사이에 신설된 사회복지분야 국고보조사업은 총 55개에 달함에 따라 중앙정부의 사회복지 지출도 빠르게 증가하였지만 지방정부에 더 큰 재정부담을 전가시켰다. 2006년 이후부터 보건복지부 국고보조사업에 대한 중앙정부와 지방정부의 재원부담 추이는 <표 12>와 같다.

2011년 기준 사회복지분야 재정지출은 21조 4,000억원 규모이며 이중 국고보조사업은 14조 7,000억원으로 전체의 68.6% 비중을 차지하고 있다. 나머지 지방정부 재정부담액은 6조 7,000억원 규모로 전체의 31.4% 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났고 사회복지분야 국고보조사업에 대한 지방정부의 재정부담비중은 2006년 26.1% 수준에서 2011년 31.4% 수준까지 계속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 2006~2011년 사이 보건복지부의 국고보조사업의 연평균 증가율은 19.5%인 반면 이에 대한 지방정부 대응재정부담액의 연평균 증가율은 25.9%로 중앙정부의 재정부담액 증가율을 훨씬 상회하고 있어 서울시 자치구의 재정부담도 증가하고 있다.

## IV. 결 론

세입규모의 격차는 지방세 세원의 지역간 분포가 불균형한데 일차적 원인이 있으며 이밖에 지역성장의 패턴, 조세징수능력, 정부정책 등으로부터 기인될 수 있다. 특히, 재산세 과세 대상의 불균형한 분포와 부동산 가치의 성장속도 차이는 서울시 자치구간의 세입불균형을 초래하는 주요 요인이 되고 있다. 자치구간의 재정격차를 해소하기 위해서는 우선, 자치구간에 존재하는 재정수입의 격차가 근본적으로 불합리한 제도적·환경적 요인에 의해 발생하고 있는지에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 또한, 자치구간의 세입규모 격차는 자치단체 간에 존재하는 재정능력의 차이에서 비롯되고, 세출규모의 격차는 재정능력과 상위정부로부터의 이전 재원 시스템에 의해 비롯되기 때문에 자치구간의 재정불균형을 조정하는 기능을 담당하는 조정교부금의 합리적 운영의 중요성이 더욱 강조된다. 서울시 자치구의 기준재정수요충족도 분석과 함께 재정 상태와 여건이 상대적으로 불리한 자치구를 중심으로 재정불균형 문제를 보다 근본적 차원에서 해소해 줄 수 있는 정책대안이 요구된다.

세출규모의 격차는 자치구별 재정지출수요의 차이와 상위정부로부터의 이전재원(조정교부금과 각종 보조금 등)에서 그 원인을 찾을 수 있다. 분권화 추진 이후 자치구의 세입자율성은 낮아진 반면 세출자율성은 커진 경우 자치구는 재정을 지나치게 팽창하려는 동기를 갖게 되며 중앙정부로부터 재정지원을 받게 된다는 확신은 오히려 자치구로 하여금 재정운영상 정략적 행태(strategic behavior)를 유발시키게 되고 자치구는 중앙정부로부터 추가적인 재원을 이끌어 낼 전략적 행동유인을 강하게 갖게 된다.

재정형평화 조치로 인하여 다수 자치구들의 재정상태가 개선되고 자치구간 재정격차가 완화되는 것은 바람직한 현상이라고 할 수 있으나 이러한 과정에서 소수의 자치구가 자신의 정책의지와 관계없이 치명적 재정손실을 입을 수도 있으므로 자치구간 재정불균형의 개선을 추진하는 동시에 소수 자치구의 재정 감소가 해당 자치구의 재정수요를 감당할 수 있는 능력의 범위 내에서 이루어지는지에 대해서도 주목할 필요가 있다. 자치구간 수평적 재정불균형 문제를 보다 공정한 방식으로 개선하기 위해서는 각 자치구의 재정력을 객관적으로 판단할 수 있는 준거가 마련되어야 하며 예를 들어 개인소득 대비 지방세수입(또는 자체수입)의 수준을 파악할 수 있다면 보다 객관적인 관점에서 자치구간의 재정력이나 조세노력의 정도를 비교할 수 있게 되고 이를 바탕으로 보다 공정한 재정형평화를 도모할 수 있기 때문에 이를 위해서는 각 자치구별로 개인(주민)소득 데이터를 구축할 필요도 있을 것이다.

## 참고문헌

- 곽종무, (2004), 대구광역시 자치구재원조정교부금제도 개선방안, 2004 연구보고서 요약집
- 권형신·이상용·이재성, (2006), 한국의 지방재정-이론과 실무, 해남
- 김대영, (1999), 지방세체계 조정의 재정효과 분석, 한국지방행정연구원
- 김병훈, (1998), 자치구 조정교부금 제도에 관한 연구, 한국행정사학지, 6
- 김성철·박기묵, (2004) 조정교부금제도가 자치구간 재정적 불균형을 감소시키는 효과에 관한 연구, 한국행정논집, 16(2)
- 김종희, (2003), 조정교부금의 재정형평화 효과와 정책과제 -대전광역시를 중심으로-, 한국지방자치학회보, 15(3)
- 나성린·원윤희(2007), 바람직한 지방자치발전을 위한 지방세 개선방안: 재산세 공동과세 보완을 중심으로, 한국지방재정논집, 12(3)
- 박병희, (2007), 지방재정분석 종합점수와 재정지표 간 관계 분석, 한국지방재정학회 한국지방재정논집, 12(3)
- 박완규, (2003), 서울시 자치구간 지방세수입 불균형 완화에 대한 연구, 한국지방재정학회 한국지방재정논집, 8(2)
- 배인명, (2003), 조정교부금의 형평화 효과에 대한 비교연구 -서울특별시, 부산광역시, 인천광역시를 중심으로-, 정부학연구, 9(2)
- 배준식·박기정, (2008), 조정교부금제도와 기준재정수요 추정에 관한 연구: 서울시 자치구 행정수요분석을 중심으로, 한국지방재정논집, 13(3)
- 서정섭, (1996), 지방재정위기 관리제도 도입방안, 혁신·분권·균형발전 세미나 발표자료, 제2회 지방행정혁신한마당 주체 세미나
- 서정섭·조기현, (2007), 지방재정조정제도의 특성과 효과분석: 수평적 형평화 효과분석을 중심으로, 한국지방재정학회 동계학술세미나
- 석기준·신미향·홍선이, (2004), 기초자치단체 재정구조에 관한 연구: 부산광역시 자치구를 중심으로, 한국세무회계학회 세무회계연구, 14
- 손광락, (2001), 조정교부금 재원의 안정성 분석, 한국정책학회보, 10(2)
- 손화정, (2011), 서울시 자치구간 재정불균형완화에 관한 정책변동분석-결합모형의 적용 및 유용성-, 한국정책학회보, 20(4)
- 오동일, (2004), 재산세 인상에 따른 조세 저항 논쟁과 앞으로의 과제, 산업과학연구, 16
- 유금록, (2000), 지방재정교부금의 지출효과: 끈끈이효과의 검정, 한국정책학회보, 9(1)
- 유태현·한재명, (2007), 지방소비세의 합리적인 도입방안 연구, 서울시립대학교 지방세연구소
- 이세구, (2003), 서울시 조정교부금 개선방안에 관한 연구, 서울시정개발연구원
- 이재원, (1997), 시군간 재정조정을 위한 도세징수교부금제도의 개편과제 -경기도를 중심으로-, 지방재정학보, 2(1)
- 이종필, (2006), 부산광역시 자치구 재원조정교부금 산정방법 개선, 부산발전연구원
- 이창균·서정섭, (2007), 자치구 조정교부금의 재원배분 개선방안, 한국지방행정연구원
- 임성일(2007), 서울시 자치구간의 재정불균형 실태와 해소에 관한 접근, 정책&지식, 336

- 임태균, (1996), 지방재정불균형의 실태와 완화에 대한 고찰, 삶의 질과 지역불균형 학술지, 1
- 주만수, (2012), 특별·광역시별 조정교부금제도 비교 분석 및 적합성 평가, 서울도시연구, 13(2)
- 주만수, (2012), 지방재정위기의 현황과 원인분석, 지방행정연구, 26(2)
- 최병호, 서울시 자치구간 재산세 공동과세제도 추진방안의 기대효과, 문제점과 대안 모색, 강남북 균형  
발전을 위한 재정격차 완화방안에 관한 토론회, 한국재정학회 발표 논문, 2007.3
- \_\_\_\_\_, 서울시 자치구 재원조정교부금제도의 문제점과 개선방안, 서울특별시의회 정책세미나 발표논  
문, 2007.4
- 최병호·배준호, 자치구 재정형평화교부금 제도 개선방안, 경제학연구, 49(4)
- 최병호·정종필, (2003), 서울특별시 조정교부금의 배분구조에 관한 연구: 자치구의 세수노력결정과 문  
제점을 중심으로, 한국재정·공공경제학회 재정논집, 17(2)
- \_\_\_\_\_, (2007), 재정분권을 위한 지방재정조정제도의 개편: 참여정부 정책의 평가와 차기정부의 과제,  
차기정부의 재정분권 어떻게 할 것인가 정책세미나 발표논문
- 최원구, (2006), 조정교부금제도의 효과분석 및 개선방안, 인천발전연구원
- 홍서빈·주만수, (2011), 자치구 재정의 장기 수렴성 분석, 재정학연구, 4(3)



# 서울시 자치구 재정의 당면과제와 개선방향

유태현(남서울대학교)

## I. 들어가는 글

서울은 상주인구가 1,000만 명이 넘는 거대도시이고, 한강을 기준으로 그 남북을 강남과 강북으로 구분하고 있으며, 2013년 현재 25개 자치구로 구성되어 있다.

서울을 구성하는 25개 자치구는 605.21km<sup>2</sup>의 좁은 면적을 나누어 자치를 시행하고 있기 때문에 각 자치구는 도로망의 확장, 교육환경의 개선, 유통체계의 정비, 치안의 강화, 주거 공간의 조성 등을 추진할 때 서로 협력하지 않으면 소기의 성과를 기대하기 어려운 지정학적 관계를 맺고 있다.

서울의 25개 자치구는 경제적 기반, 세입구조 등이 서로 다르기 때문에 각 자치구는 생활환경, 재정여건, 지역의 SOC 구축 수준 등이 상이할 수밖에 없다. 이는 동일한 서울특별시 시민임에도 불구하고 어느 지역에 거주하느냐에 따라 당해 자치구로부터 제공받는 복지혜택의 정도가 다른 상황이 발생할 수 있다는 것이다.

서울이라는 공동 울타리에 거주하는 모든 주민은 주거 지역과 상관없이 적어도 일정 수준의 생활 인프라를 이용할 수 있어야 하며, 비슷한 수준의 복지혜택을 수혜할 수 있어야 한다. 따라서 서울의 균형발전을 위해서는 자치구의 재정기반을 강화하는 조치와 더불어 25개 자치구 간 재정력 격차를 조정할 수 있는 실질적인 대안이 모색되어야 한다.

서울시는 25개 자치구 간 재정력 격차를 조정하는 장치로 2008년부터 재산세공동과세제도를 도입하여 시행하고 있다. 더불어 징수교부금 교부기준의 개선, 시세와 자치구세의 세목교환, 자치구 재원조정교부금 개선 등을 통해 자치구 간 재정불균형 완화를 도모하고 있다.<sup>1)</sup>

서울시 균형발전을 위해서는 무엇보다도 재정기반을 확충해야 하며, 이는 자체재원인 지방세를 늘림으로써 세입을 튼실하게 하는 방향으로 이루어져야 한다. 이는 재원의 안정성, 규칙성 등을 감안할 때 자체재원인 지방세수의 확충을 통해 서울시 본청은 물론 25개 자치구의 세입을 늘려야 한다는 것이다.

1) 그 내용을 보면 시세징수교부금 교부기준을 징수금액에서 금액기준과 건수기준으로 변경하였고, 시세였던 기타등록세와 자치구세였던 사업소세를 교환하였고, 2013년부터는 자치구재원조정교부금을 취득세의 50%에서 시 보통세의 21%(2013년 20.5%)로 변경하는 등의 조치를 단행하였다.

본 연구는 서울시 25개 자치구의 재정여건 개선을 위한 방안을 제시하고, 아울러 자치구 간 재정력 격차를 보다 줄일 수 있는 대책을 제안하는 것을 목적으로 하고 있다. 이런 목적에 따라 이하의 각 장은 다음과 같이 구성하였다.

제2장에서는 서울시 25개 자치구의 재정 현황을 관련 통계자료를 대상으로 분석하고, 그 결과를 토대로 하여 서울시 재정의 주요 특징을 파악하였다. 제3장에서는 서울시 25개 자치구 간 재정력 격차 완화장치 역할을 하는 장치의 성과와 그 시사점에 대해 알아보았다. 제4장에서는 서울시 자치구 재정력 강화를 위한 대안과 자치구 간 재정력 격차를 보다 완화할 수 있는 방안을 제시하였다. 마지막으로 제5장에서는 앞에서 거론한 내용에 근거하여 결론을 맺었다.

## II. 서울시 자치구의 재정현황

### 1. 서울시 자치구 재정자립도

2012년 당초예산을 기준으로 서울시 자치구의 재정자립도, 재정자주도, 자체재원에 대한 의존재원의 비중을 보면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 서울시 자치구의 재정자립도와 재정자주도

(단위: %, 백만원)

자치단체	재정자립도		재정자주도		지방세+세외수입(A)	교부세+보조금+교부금(B)	비중(B/A)
전국평균	52.3%	순위	77.2%	순위	-	-	-
종로구	65.7%	4	81.6%	4	142,334	74,384	52.3%
중구	76.9%	3	84.7%	1	183,231	54,897	30.0%
용산구	61.6%	6	77.8%	5	139,170	86,800	62.4%
성동구	50.4%	8	75.3%	6	134,194	132,041	98.4%
광진구	37.7%	16	70.5%	10	96,377	159,401	165.4%
동대문	41.6%	13	68.2%	13	123,842	174,158	140.6%
중랑구	30.7%	22	61.0%	22	94,364	213,293	226.0%
성북구	33.4%	19	65.5%	18	114,894	228,619	199.0%
강북구	29.6%	24	62.2%	21	83,513	199,069	238.4%
도봉구	30.1%	23	64.8%	19	80,003	186,150	232.7%
노원구	22.7%	25	56.7%	25	95,689	326,611	341.3%
은평구	30.9%	21	59.3%	23	105,051	234,949	223.7%
서대문	40.8%	14	70.7%	9	108,573	157,427	145.0%
마포구	49.1%	9	70.5%	10	137,192	142,089	103.6%

양천구	39.0%	15	66.8%	16	129,439	202,564	156.5%
강서구	33.1%	20	57.8%	24	129,312	261,746	202.4%
구로구	36.8%	17	66.4%	17	114,637	196,561	171.5%
금천구	42.2%	12	67.5%	15	102,285	140,169	137.0%
영등포	56.2%	7	71.5%	8	168,314	131,286	78.0%
동작구	44.4%	10	69.9%	12	122,082	152,788	125.2%
관악구	34.0%	18	64.5%	20	113,420	220,116	194.1%
서초구	81.5%	1	84.3%	2	226,882	51,667	22.8%
강남구	80.5%	2	82.2%	3	406,111	98,315	24.2%
송파구	63.3%	5	74.3%	7	241,536	139,981	58.0%
강동구	44.2%	11	68.0%	14	134,241	169,225	126.1%

주: 2012년 당초예산 기준임.

자료: 서울시 자치구 예산(<http://finance.seoul.go.kr/>)

재정자립도를 보면 서초구, 강남구, 중구, 종로구, 송파구 등은 높은 재정력을 갖춘 것으로 평가될 수 있는 반면, 노원구, 강북구, 도봉구, 중랑구, 은평구, 강서구 등 상당수의 서울시 자치구들은 전국 평균보다 낮은 수준의 재정자립도를 나타내고 있다. 재정자주도 역시 전국 평균을 하회하는 자치구가 다수 발견되고 있다.

의존재원(교부세+보조금+교부금, 이전재원)의 자체재원에 대한 비중은 광진구, 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 금천구, 동작구, 관악구, 강동구의 경우 100%가 넘고 있어 전체 세입 가운데 자체재원이 차지하는 몫이 매우 작은 상황이다.

자치구 재원 가운데 의존재원(이전재원)이 점유하는 비중이 높다는 것은 자치구가 매년 지역사업을 시행함에 있어 지역 주민의 수요에 부응하는 재정투입 사업의 추진보다는 중앙정부의 정책을 돋는 보조사업에 치중하게 됨을 의미한다. 더욱이 보조사업의 수행과정에 요구되는 매칭에 대응하지 못함으로써 보조사업 자체를 취소하는 사례도 증가되고 있는 실정이다.

〈표 2〉 서울시 자치구 재정자립도 추이

(단위: %)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
종로구	75.7	70.4	73.8	73.8	77.2	69.8	72.2	81.2	78.5	72.1	65.7
중 구	93.0	91.9	92.5	92.5	74.4	83.0	86.0	85.7	82.9	77.1	76.9
용산구	52.8	45.9	55.3	55.3	53.5	53.0	70.2	60.4	62.7	63.8	61.6
성동구	41.0	38.0	38.0	38.0	40.7	39.9	45.2	51.0	52.0	51.0	50.4
광진구	39.0	37.3	41.6	41.6	44.9	39.9	44.6	47.1	44.0	42.5	37.7
동대문	38.8	34.5	38.3	38.3	41.3	36.9	38.7	44.5	46.2	43.1	41.6
중랑구	32.0	30.3	31.1	31.1	29.3	29.5	30.9	30.2	30.5	31.5	30.7
성북구	44.5	44.6	47.4	47.4	44.5	39.1	41.2	40.6	34.8	35.8	33.4

강북구	31.8	30.0	29.1	29.1	31.1	30.0	36.2	35.0	31.7	32.1	29.6
도봉구	37.4	35.1	37.2	37.2	38.5	34.6	35.3	37.2	35.9	32.1	30.1
노원구	33.2	30.1	30.7	30.7	32.0	28.8	29.1	29.2	27.4	27.7	22.7
은평구	31.1	29.1	35.0	35.0	30.4	33.0	35.0	35.3	33.8	29.7	30.9
서대문	42.3	38.8	43.5	43.5	43.6	40.3	45.4	41.9	38.6	40.0	40.8
마포구	44.7	38.5	50.3	50.3	51.7	51.8	49.6	48.2	47.1	49.3	49.1
양천구	60.4	42.9	58.2	58.2	59.7	52.8	52.9	50.8	43.6	41.1	39.0
강서구	45.6	41.4	45.3	45.3	43.9	38.1	35.1	32.9	33.8	34.5	33.1
구로구	43.4	40.6	47.1	47.1	43.9	42.9	41.4	40.1	40.1	38.7	36.8
금천구	39.7	36.2	31.8	31.8	32.9	33.4	41.8	37.4	37.8	41.0	42.2
영등포	81.9	72.4	76.0	76.0	71.2	67.4	66.9	68.8	66.5	59.5	56.2
동작구	41.7	42.0	47.1	47.1	48.2	42.1	43.4	44.0	45.0	47.7	44.4
관악구	32.6	31.3	35.7	35.7	36.6	28.3	34.2	34.5	33.9	34.3	34.0
서초구	90.5	89.8	92.6	92.6	90.4	90.5	77.1	78.5	79.8	79.4	81.5
강남구	87.7	87.6	89.9	89.9	87.2	88.0	75.5	79.4	77.1	82.8	80.5
송파구	67.4	62.9	83.7	83.7	84.2	74.9	70.6	74.6	73.9	61.2	63.3
강동구	43.3	41.3	53.8	53.8	53.1	49.2	53.7	49.0	44.5	47.7	44.2

자료: 행정안전부(안전행정부), 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도

<표 2>는 2002년 이후 서울시 자치구 재정자립도의 추이를 보여주고 있다. 동 표에 따르면 서울시의 경우 재산세공동과세제도의 시행으로 강남, 서초, 중구의 재정자립도는 낮아졌다. 하지만 2012년 당초 예산을 기준으로 이들 자치구의 재정자립도는 각각 80.5%, 81.5%, 76.9%이며, 이는 다른 자치구보다 여전히 높다.

2012년 당초 예산을 기준으로 할 때 재정자립도가 40% 이하인 자치구는 노원구(22.7%), 강북구(29.6%), 도봉구(30.1%), 중랑구(30.7%), 은평구(30.9%), 강서구(33.1%), 성북구(33.4%), 관악구(34.0%), 구로구(36.8%), 광진구(37.7%), 양천구(39.0%)이다.

주목할 점은 최근 10년간을 대상으로 볼 때 서울시 일부 자치구의 재정 자주성은 크게 약화되었으며, 재정자치를 통해 사무를 원활하게 수행하는 것이 어려운 처지에 있다고 해도 과언이 아니다.

## 2. 서울시 자치구 세출 실태

<표 3>은 서울시 25개 자치구의 세출 실태를 정리하여 보여주고 있다.

〈표 3〉 서울시 자치구 세출구조

(단위: %)

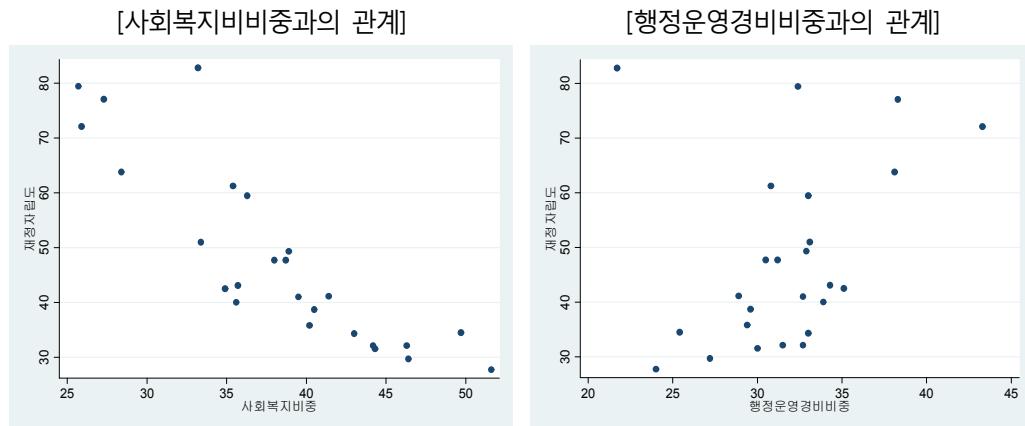
자치단체	재정자립도	정책사업비비중	사회복지비비중	행정운영 경비비중	정책사업비비중- 사회복지비비중
종로구	72.1	51.2	25.9	43.3	25.3
중구	77.1	61.2	27.3	38.3	33.9
용산구	63.8	57.7	28.4	38.1	29.3
성동구	51.0	65.1	33.4	33.1	31.7
광진구	42.5	60.0	34.9	35.1	25.1
동대문	43.1	65.5	35.7	34.3	29.8
중랑구	31.5	66.8	44.3	30.0	22.5
성북구	35.8	70.0	40.2	29.4	29.8
강북구	32.1	68.4	46.3	31.5	22.1
도봉구	32.1	64.4	44.2	32.7	20.2
노원구	27.7	72.9	51.6	24.0	21.3
은평구	29.7	72.6	46.4	27.2	26.2
서대문	40.0	65.9	35.6	33.9	30.3
마포구	49.3	65.2	38.9	32.9	26.3
양천구	41.1	67.9	41.4	28.9	26.5
강서구	34.5	72.5	49.7	25.4	22.8
구로구	38.7	68.7	40.5	29.6	28.2
금천구	41.0	63.6	39.5	32.7	24.1
영등포	59.5	66.7	36.3	33.0	30.4
동작구	47.7	69.3	38.0	30.5	31.3
관악구	34.3	66.9	43.0	33.0	23.9
서초구	79.4	67.1	25.7	32.4	41.4
강남구	82.8	74.3	33.2	21.7	41.1
송파구	61.2	67.9	35.4	30.8	32.5
강동구	47.7	63.3	38.7	31.2	24.6

자료: 김재훈·유태현·조임곤, 「서울시 재정건전화를 위한 지방세제 개선방안」, 한국지방자치학회, 2012.2

동 표에 따르면 자치구들의 경우 사회복지비 비중이 높을수록 재정자립도는 낮고, 행정운영비 비중이 높을수록 재정자립도는 높은 양상을 나타내고 있다.

한편 <그림 1>를 통하여 재정자립도와 사회복지비 비중의 관계를 살펴보면, 재정자립도가 낮을수록 사회복지비 부담이 커지고 있다.

〈그림 1〉 재정자립도와 사회복지비 및 행정운영경비 비중 간 관계



또한 재정자립도가 높을수록 행정운영경비 비중도 높아지는 경향이 나타나고 있기 때문에 이런 자치구들은 불필요한 행정경비를 축소시킴으로써 행정의 효율성을 높이는 관리방안의 마련이 시급하다고 할 수 있다.

### 3. 서울시 자치구 재정악화의 원인

#### 1) 세입기반의 위축

서울시 자치구 재정 악화의 원인은 중앙정부 정책수단의 부작용, 제도의 불합리성, 관련 환경의 변화 등에서 찾을 수 있다. 중앙정부 정책수단의 부작용은 상위 정부가 추진하는 재정 정책 등으로부터 그 취지와 다르게 부정적인 영향을 받는 것을 말한다. 제도의 불합리성은 정부 간 재정이전 제도가 수반하는 낮은 효율성을 가리킨다. 환경 변화는 기초자치단체 자체의 환경적 요인(인구, 장애인, 노령자)뿐만 아니라 관련 제도의 불합리성에 기인하여 발생하는 재정악화 현상을 의미한다.

자치구의 재정 악화를 가져온 주요 요인으로는 종합부동산세 도입 및 재산세 세율 인하에 따른 재산세수의 감소를 지적할 수 있다. 이는 중앙정부의 거시적인 재정정책의 실행에 의해 서울시 자치구의 재정이 부정적인 영향을 받은 실제의 사례로 볼 수 있다.

한편 2005년 이후 보유세 인상과 거래세(당시 취득세와 등록세) 인하를 핵심으로 하는 부동산세제 개편이 이루어지면서 자치구를 대상으로 교부하는 조정교부금 재원이 상대적으로 줄어드는 양상이 나타나고 있다.

#### 2) 사회복지비의 급증

급속히 증가하는 사회복지 수요에 대응하여 재정 확충의 필요성이 지속적으로 제기되고 있다.

1995년 지방자치 실시 이후 사회복지비 지출은 매년 증가되어 왔고, 특히 2005년 지방분권특별법을 계기로 중앙정부가 수행하던 많은 사업이 지방으로 이양되었다. 현재까지 이양된 분야는 주로 사회복지사업이 주종을 차지하고 있는데, 이는 지역주민의 복리 증진이라는 지방자치단체의 본질적 가치와 부합하는 특징이 있다. 그러나 문제는 사무 이양과 그 수행과정에서 발생하는 비용을 충당하기 위한 재원의 이양은 충분히 이뤄지지 않았다는 점이다.

사회복지사업은 지방이양 이전은 국비로 수행되었지만 이양 이후는 분권교부세로 지원되고 있다. 2005년에 분권교부세제도가 도입되었을 당시 그 지원 대상 사업은 149개이었지만 2011년부터 구조 조정을 통해 90개로 축소되었고, 2013년은 87개이다.<sup>2)</sup> 비록 분권교부세제도를 통해 재원을 보전하고자 하였지만 동 제도는 기초자치단체가 수행하는 사회복지사업에 들어가는 비용을 충당하는데 한계를 드러내고 있다. 더욱이 저출산 고령화 사회의 도래에 따라 사회복지비 지출액은 기하급수적으로 커지고 있는 상황이다.

분권교부세 도입에 따른 지방비 부담은 <표 4>에 제시되어 있듯이 2005년부터 급격히 상승하고 있음에도 불구하고 이에 대한 적절한 대책이 마련되지 않음으로써 지방자치단체는 필수적인 복지사업의 부실화와 함께 자체사업 범위의 축소마저 겪을 수밖에 없게 되었다.

〈표 4〉 사회복지 분권교부세 사업예산 추이

(단위: 억원, %)

구 분	이양 전			이양 후									연평균증가율	
	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	이양전	이양후	
계(A)	9,247	10,434	12,951	16,820	19,201	22,268	26,200	28,134	30,019	34,108	37,659	18.3	14.3	
국비·분권(B)	4,215	4,912	6,107	5,531	6,955	7,955	9,518	8,507	9,509	10,951	12,304	20.4	9.2	
비중(B/A)	45.6	47.1	47.2	32.9	36.2	35.7	36.3	30.2	31.7	32.1	32.6	-	-	
지방비(C)	5,032	5,522	6,844	11,289	12,246	14,313	16,682	19,627	20,510	23,157	25,391	16.6	17.8	
비중(C/A)	54.4	52.9	52.8	67.1	63.8	64.3	63.7	69.8	68.3	67.9	67.4	-	-	

사회복지비 지출 확대에 따른 지방재정 부담 심화는 인구가 많은 특별시와 광역시의 자치구에서 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 서울시 자치구들도 사회복지비 지출 규모 증가에 대응하여 세입을 확대해 나아가야 하는 과제를 안고 있다.

사회복지비 확대에 따른 지방비 부담의 급증과 관련하여 감사원은 2008년 4월 발간한 사회복지분야 지방이양사업 운영실태 감사결과보고서에서 “중앙정부의 장·단기 사회복지정책과 밀접하게 연계되었거나 특정지역에 시설 편중으로 일부 지방자치단체에만 재정 부담을 주는 등 지방이양사업으로 계속 추진하는 것이 부적정한 정신요양시설 및 노인·장애인생활시설 운영사업을 국고보조사업으로 환원”할 것을 권고하였다.

2) 안전행정부, 「지방재정세제 주요 통계」, 2013.5, p.66.

당초 5년 동안 한시적으로 도입하여 운영하도록 되어 있던 분권교부세는 2009년에 다시 그 기한을 5년 더 연장(2014년 시한)하였다. 이는 대안 마련 없이 분권교부세가 폐지될 경우 자치구의 사회복지사업이 제대로 시행되기 어려움을 보여주는 증거에 해당한다. 결과적으로 분권교부세는 자치구의 재정을 악화시키는 가장 큰 원인이 되고 있으며, 이를 해소하기 위해서는 사회복지사업의 중앙(국가) 환원 또는 분권교부세 확대 등을 종합적으로 검토해야 할 시점이라고 할 수 있다.

한편 분권교부세는 그 배분액을 산정함에 있어 관련 인원수가 아닌 시설수를 기준으로 하고 있으며, 여기에 지역의 재정력지수를 반영하고 있기 때문에 지역에서 발생하는 복지수요에 비례하여 재원을 배분하지 못하는 문제를 드러내고 있다. 특히 시설수 측면에서 높은 비중을 차지하더라도 지역의 재정력지수를 반영하여 배분액이 결정되기 때문에 대도시 지역에 대한 분권교부세 배분액은 상대적으로 낮은 경향이 있다. 따라서 자치구 재정이 날로 약화되는 양상을 감안할 때 분권교부세 배분공식에서 재정력지수를 삭제하거나 그 반영비율을 낮추는 방안을 강구할 필요가 있을 것이다.

#### 4. 서울시 자치구 재정의 특징

서울시 자치구 재정의 개선과제로 다음을 지적할 수 있다.

첫째, 상당수의 서울시 자치구들은 전국 평균보다 낮은 수준의 재정자립도를 나타내고 있기 때문에 결코 재정여건이 양호한 상황이 아니다.

둘째, 최근 10년간을 대상으로 볼 때 서울시 일부 자치구의 재정 자주성은 크게 약화되었으며, 그에 따라 재정자치를 통해 지역에 맡겨진 사무를 원활하게 수행하는데 어려움을 겪는 자치구가 적지 않다.

셋째, 서울시 자치구 간 재정자립도 격차는 여전히 높은 수준을 나타내고 있다.

넷째, 서울시 자치구의 경우 전체 세출에서 사회복지비가 차지하는 비중이 높은 자치구일수록 재정자립도는 낮고, 행정운영경비 비중이 높을수록 재정자립도는 높은 양상을 나타내고 있다.

다섯째, 중앙정부의 정책은 그 의도와 무관하게 서울시 자치구의 재정에 부정적인 영향을 미쳤다고 해도 과언이 아니다. 국세인 종합부동산세 도입, 재산세 세율인하, 취·등록세 등 거래세 인하 등 2005년 이후 부동산세제 개편은 재산세 세수의 상대적 감소를 초래하였고, 더불어 취·등록세수의 감소에 따라 조정교부금 재원이 축소됨으로써 서울시 본청은 물론 관할 자치구 세입이 부정적인 영향을 받았다.

여섯째, 서울시 본청과 더불어 25개 자치구의 사회복지비 증가를 뒷받침할 수 있는 안정적인 재정기반 구축의 필요성이 더욱 커지고 있다. 앞으로 기초노령연금 대상자 확대 등 서울

시 본청 및 자치구의 재정은 더욱 압박을 받게 될 것으로 예상된다. 이에 대한 대책으로 분권 교부세 규모의 확대, 사회복지사업 가운데 국가적 성격이 강한 분야의 중앙 환원, 자치구 등 자치단체의 매칭비율 축소(국고보조율 상향조정) 등이 검토되어야 할 것이다.

### III. 서울시 자치구 간 재정격차 완화장치의 성과와 시사점

서울시 25개 자치구 간 재정력 격차를 완화시키는 역할을 하는 장치로서 재산세공동과세 제도, 조정교부금제도 등이 운영되고 있다. 본장에서는 이런 제도들의 성과를 알아보고, 그 시사점을 알아보고자 한다.

#### 1. 재산세공동과세제도

2008년 1월 1일부터 시행된 재산세공동과세제도는 서울시 25개 자치구가 과세하고 있는 재산세 세수를 자치구와 특별시 양자의 공동세원으로 전환하여 과세하는 제도이다. 재산세공동과세제도는 현행 자치구세인 재산세의 세수 가운데 일부가 명목상 특별시세로 전환되고, 그 특별시세분 재산세 전액이 서울시 25개 자치구에 균분되는 방식으로 운영되고 있다. 그 구체적인 운영방식은 기본적으로 현행 재산세의 운영 틀을 크게 벗어나지 않다.<sup>3)</sup>

<표 5>는 2008년부터 2012년 10월말까지 재산세공동과세제도 도입에 따른 서울시 25개 자치구 간 재정력 격차 추이를 정리하여 보여주고 있다. 동 표에 따르면 재산세가 가장 높은 자치구와 가장 낮은 자치구의 재산세 격차는 2008년 6.0배의 수준에서 2012년에는 4.5배로 줄어들었다.

변이계수의 변화를 보면 2008년 0.637에서 2012년에는 0.503으로 낮아짐으로써 재산세공

3) 현행 재산세공동과세제도의 기본체계는 「지방세기본법」 제9조, 제10조에 걸쳐 규정되어 있다. 특별시세 및 구세인 재산세 중 특별시분 재산세와 구(區)분 재산세는 각각 「지방세법」 제111조 제1항에 따라 산출된 재산세액의 100분의 50을 그 세액으로 한다(동법 동조제2항). 특별시분 재산세는 보통세인 특별시세로 보고 구(區)분 재산세는 보통세인 구세로 보도록 규정되어 있다. 서울시 재산세공동과세제도가 도입되었을 때, 개정 지방세법(법률 제8540호, 2007.7.20) 부칙에서 2008~2009년의 기간 동안은 특별시분 재산세와 구(區)분 재산세액은 표준세율을 적용하여 산출된 재산세액의 40%와 60%(2008년) 혹은 45%와 55%(2009년)로 한다는 별도의 경과 규정을 두었다. 특별시분 재산세는 관할구역의 자치구에 전액 교부된다(동법 제10조제1항). 특별시분 재산세의 교부기준 및 교부방법 등 필요한 사항은 구의 지방세수 등을 고려하여 특별시의 조례로 정하도록 되어 있다(동법 동조제2항). 다만, 교부기준을 정하지 아니한 경우에는 균등배분 방식을 적용하도록 되어 있다. 이에 따라 2008년 이후부터 부과 징수되는 특별시분 재산세의 교부는 균등배분을 원칙으로 시행되고 있다. 아울러 특별시로부터 교부받은 재산세는 해당 구의 재산세 세입으로 간주한다.

동과세제도가 자치구 간 재산세수 형평화에 기여하고 있다.

이상의 결과는 재산세공동과세제도가 도입 취지에 맞게 자치구 간 재정력 격차 완화에 유용한 장치의 역할하고 있음을 시사한다.

〈표 5〉 재산세공동과세제도의 재산세 형평화 효과 추이

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년(10월 말)
변이계수	0.983	0.637	0.542	0.525	0.516	0.503
최고/최저	14.6	6.0	5.0	4.7	4.6	4.5
인구대비 차이	11.2	3.7	3.1	2.8	2.8	2.8

주: 1) 재산세공동과세제도 시행 전후 서울시 25개 자치구의 재산세 부과액을 대상으로 구한 변이계수 및 최저 재산세수 대비 최고 재산세수 비율을 나타냄.

2) 서울특별시, 「지방세정연감」, 각 연도, 2012년(10월말)자료는 서울시 내부자료

재산세공동과세제도는 일정한 수준에서 자치구 간 재정력 격차 완화기능을 담당하고 있기 때문에 동 제도는 도입 목적을 충실히 수행하고 있는 것으로 평가된다. 그 이상의 성과를 기대한다면 별도의 대책을 강구해야 할 것이다. 서울시 25개 자치구에서 징수되는 전체 재산세 세수 규모가 이들 자치구가 필요로 하는 총세입 규모에는 크게 미달하기 때문에 재산세공동과세제도만으로 25개 자치구 간 재정력 격차를 완전히 해소하는 것은 애초부터 가능하지 않다.

특별시분 재산세를 25개 자치구에 배분할 때 적용하고 있는 균분방식이 최선의 배분방식인가에 대해서는 관련 부문 간에 이견이 존재한다. 균분방식은 서울시 25개 자치구를 동등하게 대우한다는 점에서 강점이 있으나 재정력, 인구, 면적과 같은 자치구의 특성을 감안하지 못하고 있다는 점에서 한계를 내포하고 있다.

## 2. 시세징수교부금제도

징수교부금은 광역자치단체의 장이 해당 둑의 지방세를 직접 징수하지 아니하고 산하 기초자치단체의 장에게 위임하여 징수하고 그 처리비용으로 지급하는 보조금이다. 서울시는 2010년까지 자치구에 대해 그 징수금액의 3%를 징수교부금으로 교부하였다. 이처럼 징수금액을 기준으로 징수교부금을 교부함으로써 일부 자치구는 전수가 많지만 전당 징수금액이 적은 관계로 징수교부금이 적고, 일부 자치구는 반대로 전당 징수금액이 크기 때문에 전수가 적지만 받는 징수교부금이 큼으로써 자치구 간 재정불균형의 문제를 드러내었다.

이런 문제의 해소를 위해 징수교부금의 교부기준을 징수금액 및 징수건수 등을 감안하여 지역실정에 맞게 조례로 정할 수 있도록 지방세법령을 개정하였다.<sup>4)</sup> 서울시에서는 2010.12.31일

자로 시세조례를 개정하여 2011.1.1일부터 징수교부금 교부기준을 건수 50%, 금액 50%로 하였다.<sup>5)</sup>

9개의 서울시세 중 담배소비세, 지방소비세, 주행분 자동차세는 서울시장(서울시 본청)이 직접 징수하고 있어서 징수교부금 대상이 아니다. 한편 지방교육세, 특별시분 재산세, 특정부동산분 지역자원시설세(구 공동시설세), 도시지역분 재산세(구 도시계획세)에 대하여는 징수교부금을 교부하지 아니한다.

징수교부금은 서울시 25개 자치구청장이 징수한 총시세징수액에 대하여 3%를 적용하여 총징수교부금 지급액을 산출한 후에 이를 자치구별 징수금액 기준으로 50%를 안분하고, 나머지 50%는 자치구별 징수건수에 비례하여 안분하며, 레저세는 건수기준에서 제외하고 있다.<sup>6)</sup>

2011년 기준으로 자치구간 징수교부금 세입격차는 최고 16.1배에서 7.4배로 완화되는 효과를 나타내고 있다. 징수교부금은 경상적 세외수입으로서 노원구는 34억원이 증가하고 강남구는 99억원 감소, 중구는 104억원이 감소하였다(<표 6>).

〈표 6〉 교부기준 변경시 자치구별 징수교부금 증감 현황(2011년 결산액 기준)  
(단위: 백만원, 배)

구 분	종 전 (징수금액의 3%)	개 선 (징수 건수.금액 50%)	증 감 액	격 차	
				종 전	개 선
계	246,898	246,898	0	-	-
종로구	12,272	9,003	-3,269	3.6	3.8
중 구	27,754	17,292	-10,462	1.6	2.0
용산구	10,210	8,409	-1,801	4.3	4.0
성동구	5,176	6,140	964	8.4	5.5
광진구	4,855	6,220	1,365	9.0	5.4
동대문	5,707	6,756	1,049	7.7	5.0
중랑구	3,859	5,678	1,819	11.3	5.9
성북구	5,684	7,725	2,041	7.7	4.4
강북구	2,714	4,568	1,854	16.1	7.4
도봉구	3,183	5,287	2,104	13.7	6.4
노원구	4,932	8,375	3,443	8.9	4.0
은평구	4,736	6,946	2,210	9.2	4.9
서대문	4,162	5,402	1,240	10.5	6.3
마포구	8,702	9,445	743	5.0	3.6
양천구	6,407	8,495	2,088	6.8	4.0
강서구	7,170	9,879	2,709	6.1	3.4

4) 행정안전부 2010.5.20자 입법예고(<http://www.mopas.go.kr>)

5) 서울특별시 시세기본조례 제17조제2항

6) 지방세기본법시행령 제55조제3항

구로구	7,212	9,103	1,891	6.1	3.7
금천구	5,112	5,762	650	8.6	5.9
영등포	19,062	15,340	-3,722	2.3	2.2
동작구	5,370	6,557	1,187	8.1	5.2
관악구	5,177	7,537	2,360	8.4	4.5
서초구	22,871	19,171	-3,700	1.9	1.8
강남구	43,721	33,773	-9,948	1.0	1.0
송파구	14,135	15,592	1,457	3.1	2.2
강동구	6,715	8,443	1,728	6.5	4.0

주: 변경된 교부기준은 징수건수와 징수액을 50:50으로 반영, 자치구간 격차는 강북구 기준임.

자료: 서울시 내부자료

징수액과 건수를 고려한 새로운 시세징수교부금제도는 지방소득세의 독립세 전환, 비과세·감면의 축소 등으로 향후 지방세(서울시세)가 확충되면 자치구 간 재정불균형 완화에 더욱 기여할 수 있을 것으로 전망된다.

### 3. 시세와 자치구세의 세목교환

2011년 지방세제 개편으로 지방세 세목이 16개에서 11개로 간소화되었다. 이 과정에서 지방세목의 통폐합이 이루어졌다. 등록세는 취득세에 통합되었다. 다만, 취득행위와 관련이 없는 기타등록세는 등록면허세에 통합되어 자치구세가 되었다. 반면 자치구세였던 구 사업소세<sup>7)</sup>는 시세(서울시 본청)로 전환되었다.

이런 조치의 배경을 보면 기타등록세는 법인등기, 저당권과 같은 부동산의 물권설정 등 취득과 무관한 등기·등록에 대한 등록세이므로 취득세에 통합하지 않고 등록면허세에 통합하였다. 이에 따라 시세인 기타등록세가 자치구세로 되면서 그 대신 이전까지 자치구세로 과세되었던 재산분 주민세(이전 재산할 사업소세)와 종업원분 지방소득세(이전 종업원분 사업소세)를 시세로 하였다. 서울시의 경우 시세인 “기타등록세”와 자치구세인 “종업원분 지방소득세 및 재산분 주민세”의 세수규모가 거의 같았기 때문에 양 세목의 교환이 가능했다고 할 수 있다.<sup>8)</sup>

7) 폐지된 사업소세는 자치구세이었는데, 이는 재산할과 종업원할로 구성되어 있었다. 그러나 2011년 이후 재산할 사업소세는 재산분 주민세가 되었고, 종업원분 사업소세는 지방소득세로 개편되었다.

8) 반면 6대 광역시는 세목교환을 하지 않고 시세인 기타등록세를 자치구세로 이양하였고, 더불어 종업원분 지방소득세 및 재산분 주민세는 이전(구 사업소세)처럼 그대로 자치구세로 설정하였다. 그 대신 일부 광역시를 중심으로 재원조정교부금 재원의 축소가 단행되었다. 2011년 당시 인천광역시는 재원조정교부금의 재원을 취득세 50%에서 40%로 줄였고( $\triangle 10\%$ ), 대전광역시는 취득세의 68%에서 56%로 줄였다( $\triangle 8\%$ ).

서울시의 경우 2011년 예산기준으로 기타 등록세 세수는 2,734억원이었고, 종업원분 지방소득세 및 재산분 주민세의 세수는 2,850억원이었다(<표 7>). 따라서 양자의 규모는 대체로 일치하였다. 서울시가 세목 교환을 추진할 수밖에 없었던 이유는 광역시처럼 종업원분 지방소득세 및 재산분 주민세를 자치구세로 하면 그 규모가 2,850억원이기 때문에 시 본청의 재정악화를 초래하게 되고, 또한 재정력이 높은 자치구에 세수가 더 많이 늘어나는 상승효과로 인해 자치구 간 재정불균형을 심화시킬 우려가 컸기 때문이다.<sup>9)</sup>

<표 7> 종업원분 지방소득세 및 재산분 주민세 현황('11예산)

(단위: 억원)

서울	울산	부산	인천	대전	대구	광주
2,850	898	358	328	209	201	143

이와 같은 시세와 자치구세의 세목교환으로 인하여 전체적으로 자치구의 자체재원이 증가하는 효과를 가져왔지만, 재정여건이 양호한 중구, 서초, 영등포 등 5개 자치구는 세입감소를 초래하였다(<표 8>). 이는 이런 조치가 서울시 25개 자치구 간 재정불균형 완화에 기여하였음을 시사한다.

<표 8> 세목교환에 따른 자치구의 자체재원 증감현황

(단위: 백만원)

구별	자치구세(a)		서울시세(b)		증감(a-b)	재정보전금
	기타등록세	재산분주민세	종업원분 지방소득세			
계	314,418	16,351	247,368	50,699	151,700	
종로	20,699	769	17,399	2,531	3,381	
중구	26,040	1,645	43,676	-19,281	15,272	
용산	9,549	365	7,077	2,107	5,770	
성동	8,043	455	3,520	4,068	4,485	
광진	6,628	345	2,320	3,963	4,253	
동대문	5,957	314	2,878	2,765	6,621	
중랑	4,491	194	1,045	3,252	6,665	
성북	7,226	211	1,290	5,725	4,720	
강북	3,365	175	668	2,522	6,872	
도봉	4,079	180	1,125	2,774	6,094	
노원	6,683	321	1,671	4,691	7,290	
은평	6,896	173	1,005	5,717	4,676	
서대문	5,629	183	1,613	3,833	5,055	

9) 종업원분 지방소득세 및 재산분 주민세를 자치구세로 설정할 경우 자치구별 세수는 강남 613억 원, 중구 475억원, 서초 263억원, 강북 11억원, 중랑 12억원 등으로 자치구 간 격차가 심화되는 문제를 드러낼 수밖에 없었다.

마포	13,072	645	9,404	3,023	5,206
양천	8,705	395	2,685	5,625	3,032
강서	9,786	707	9,348	-268	10,485
구로	10,632	586	5,704	4,342	4,963
금천	7,457	938	9,147	-2,628	10,727
영등포	28,815	1,370	30,964	-3,519	14,205
동작	6,671	292	3,252	3,127	5,196
관악	5,790	424	1,760	3,606	6,890
서초	26,518	1,461	25,438	-381	0
강남	57,587	2,899	51,839	2,849	2,121
송파	15,112	959	10,263	3,889	4,026
강동	8,988	345	2,277	6,367	3,695

자료: 서울시 내부자료, 2011년 결산기준

기타등록세의 50%는 2010년까지 자치구재원조정교부금 재원으로 사용되었기 때문에 세목교환으로 인하여 자치구는 전체적으로 기타등록세의 50% 해당액만큼 재원조정교부금이 감소되는 영향을 받게 되었다. 이에 대해 2012년까지는 세목교환으로 재정이 감소된 자치구에 대하여 별도의 재정보전금을 마련하여 보전하는 조치가 이루어졌다(<표 8>).

2013년부터 자치구의 재원조정교부금 재원을 취득세의 50%에서 시(서울시 본청) 보통세의 21%(2013년 20.5%)로 개편하면서 세목교환으로 감소된 부분을 재원조정교부금 재원 인상으로 흡수하게 되었다. 또한 중구·서초 등 일부 자치구에 대하여는 별도의 재정보전금을 마련하여 세목교환으로 감소된 세수의 일부를 보전하는 조치가 이루어졌다.

#### 4. 자치구 재원조정교부금제도<sup>10)</sup>

자치구의 재원조정교부금은 1988년 특별시와 광역시의 행정구가 지방자치단체로 독립하면서 자치구 간 재정불균형을 해소하기 위하여 도입되었다. 서울시의 재원조정교부금은 지방자치법 시행령 제57조에서 취득세와 등록세의 일정률로 설정되었고, 2011년부터는 취득세와 등록세가 통합되면서 취득세의 일정률로 바뀌었다. 이에 따라 「서울특별시자치구의 재원조정에 관한 조례」에서는 취득세의 50%를 재원조정교부금의 재원으로 하였다.

그러나 2012년 6월 29일에 지방자치법시행령 제57조가 개정되어 취득세의 일정비율에서 보통세의 일정률로 바뀌면서 2013년 1월 1일부터 시행하게 되었다. 서울시는 「자치구재원조정에 관한 조례」를 개정하여 “취득세의 50%”에서 “보통세의 일정률”로 개정하였다. 서울시 조정교부금의 재원은 2013년 보통세의 20.5%, 2014년 이후 21%로 개편되었다.<sup>11)</sup>

10) 서울연구원, 「서울시 자치구 조정교부금 제도개선방안」, 2012를 참고하여 정리하였다.

11) 취득세는 주로 부동산 거래와 관련된 것이기 때문에 부동산 경기에 영향을 많이 받을 수밖에

특히 향후 지방소비세의 인상이나 지방소득세의 독립세 전환, 비과세·감면제도의 개선 등을 통해 서울시 본청의 지방세 세입이 증가하게 되면 자동적으로 자치구의 재정도 비례하여 21%만큼 증가하게 되었다(<표 9>).

재원조정교부금 재원의 증가로 인해 재정력이 낮은 자치구에는 그만큼 재원이 추가로 이양되지만, 불교부단체에는 재정이 지원되지 않기 때문에 자동적인 재정불균형 완화 시스템을 갖추게 되었다고 할 수 있다.

<표 9> 2012~2016년 시세(보통세) 세목별 세입전망

(단위: 백만원,%)

구 분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	평균신장률
보통세	10,751,085	10,820,724	11,003,565	11,223,908	11,430,431	
신장률	104.1	100.65	101.7	102.0	101.8	102.1

자료: 서울시 내부자료

조정교부금 제도개편에 따라 강북권 자치구들의 재정력은 상당 수준 보강될 것으로 전망된다. <표 10>에 제시되어 있듯이 조정교부금의 재원이 취득세의 50%에서 보통세의 21%(2013년 20.5%)로 개편되면 기준재정수요충족도가 2012년에 비하여 2%p 증가할 것으로 예상된다. 강남, 중구 등은 기준재정수요충족도가 감소하고 23개 자치구는 기준재정수요충족도가 4.1%p 증가하게 되어 자치구 간 재정불균형 완화에 기여할 것으로 전망된다.

<표 10> 조정교부금 제도개편 전·후 자치구별 기준재정수요충족도 변화

구 별	2012년(취득세의 50%)		2013년(보통세의 20.5%)		충족도 증감 (b) - (a)
	조정교부금 배분 전	조정교부금 배분 후①	조정교부금 배분 전	조정교부금 배분 후②	
계	66.6%	94.9%	65.7%	96.9%	2.0%p
종로구	73.2%	89.7%	76.4%	93.8%	4.1%p
중 구	121.4%	121.4%	104.0%	104.0%	△17.4%p
용산구	74.9%	89.7%	77.2%	93.8%	4.1%p
성동구	59.5%	89.7%	61.6%	93.8%	4.1%p
광진구	51.0%	89.7%	52.1%	93.8%	4.1%p
동대문	56.6%	89.7%	56.6%	93.8%	4.1%p
중랑구	49.8%	89.7%	49.2%	93.8%	4.1%p
성북구	47.5%	89.7%	47.9%	93.8%	4.1%p

없고 그로 인하여 서울시 본청뿐만 아니라 자치구 세입에도 영향을 미치게 된다. 그런데 최근 부동산경기의 침체에 따라 취득세의 세수가 불안정해졌고 이에 따라 자치구의 재정수입(의존 재원)도 불안정해질 수밖에 없기 때문에 이러한 문제를 해결하기 위하여 보통세의 일정률로 바꾼 것이며, 보통세에는 지방소득세, 지방소비세 등이 있기 때문에 부동산경기에 따라 자치구의 재정수입이 크게 영향을 받지 않는다.

강북구	48.2%	89.7%	47.8%	93.8%	4.1%p
도봉구	47.4%	89.7%	46.7%	93.8%	4.1%p
노원구	39.7%	89.7%	40.0%	93.8%	4.1%p
은평구	51.3%	89.7%	51.2%	93.8%	4.1%p
서대문	53.2%	89.7%	53.6%	93.8%	4.1%p
마포구	65.8%	89.7%	67.7%	93.8%	4.1%p
양천구	51.6%	89.7%	52.5%	93.8%	4.1%p
강서구	56.1%	89.7%	57.6%	93.8%	4.1%p
구로구	51.6%	89.7%	53.3%	93.8%	4.1%p
금천구	61.8%	89.7%	63.3%	93.8%	4.1%p
영등포	73.1%	89.7%	76.5%	93.8%	4.1%p
동작구	60.0%	89.7%	60.5%	93.8%	4.1%p
관악구	49.8%	89.7%	51.5%	93.8%	4.1%p
서초구	91.0%	91.0%	91.0%	93.8%	2.8%p
강남구	173.6%	173.6%	146.5%	146.5%	△27.1%p
송파구	77.8%	89.7%	79.3%	93.8%	4.1%p
강동구	60.8%	89.7%	60.9%	93.8%	4.1%p

자료: 서울시 내부자료

## 5. 시사점

그간 서울시는 재산세공동과세, 정수교부금 교부기준 개선, 세목교환 등을 통해 자치구간 재정불균형 완화를 위해 노력해 왔고, 재원조정교부금 제도의 개편을 단행함으로써 자치구간 균형발전을 위한 기반이 좀 더 견고해졌다고 할 수 있다.

한편 재산세공동과세가 실시된 2008년 이후 조정교부금 불교부단체인 강남, 서초, 중구 등의 기준재정수요충족도는 매년 감소하고 있으며, 순세계잉여금 또한 감소 추세에 있기 때문에 이들 자치구의 재정상태도 더 이상 뉘蹰지 않은 실정이다.

〈표 11〉 2008년 이후 강남·서초·중구 기준재정수요충족도 변화 추이

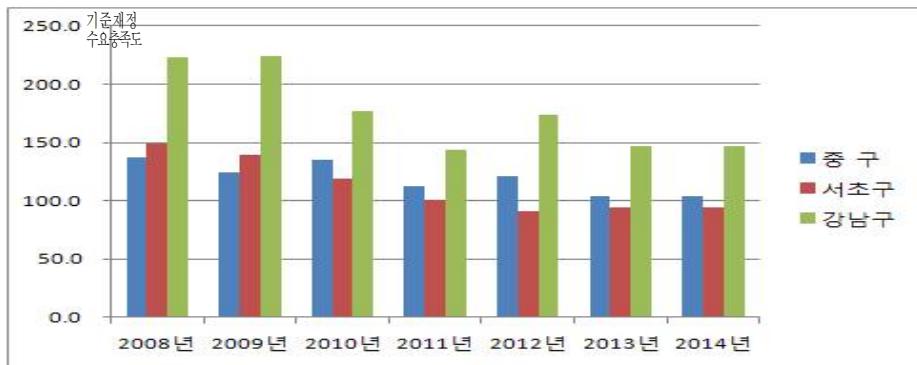
(단위: %)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
중 구	137.0	124.1	135.3	112.9	121.4	104.0	104.0
서초구	148.9	139.3	119.0	100.2	91.0	93.8	94.7
강남구	223.4	224.0	176.7	143.3	173.6	146.5	146.5

자료: 서울시 내부자료

특히 서초구는 기준재정수요충족도가 100%미달하기 때문에 2012년 이후 교부단체로 전환되는 현상이 나타나고 있다.

〈그림 2〉 강남·서초·중구의 기준재정수요총족도 추이



주: 조정교부금 교부 후의 총족도임.

자료: 서울시 홈페이지 및 내부자료

그동안 부동산 경기활성화 등으로 인하여 재산세수가 예산보다 초과 징수되었고 이러한 재원이 순세계잉여금 등으로 이월되어 사용되었지만, 재산세공동과세 이후 이러한 잉여재원이 급격히 감소하여 이를 자치구의 재정상태가 크게 약화되었다.

〈표 12〉 2008년 이후 강남·서초·중구의 순세계잉여금(일반회계) 변화 추이  
(단위: 억원)

구 분	2008년	2010년	2012년(10월)
중 구	494	145	209
서초구	900	630	198
강남구	1,326	896	617

이런 현실을 종합적으로 고려할 때 서울시 25개 자치구 간 재정력 격차 완화를 이끌 보다 실효성 있는 대안의 모색과 더불어 근본적인 차원에서 보면 자체재원 기반을 확충하는 실질적인 방안이 마련되어야 할 것이다.

## IV. 서울시 재정력 강화 및 자치구 간 재정격차 완화방향

### 1. 기본 방향

서울시의 재정여건은 우리나라의 다른 자치단체들과 비교하면 상대적으로 양호하지만 선진국의 경쟁 도시들보다는 뒤떨어지는 것이 사실이다.

2012년 당초예산 기준으로 서울시 본청의 재정자립도는 88.7%이다. 반면 서울시 25개 자

치구의 재정자립도 평균은 50%를 하회하고 있다. 이는 2012년 당초예산 기준 전국 지방자치단체들의 평균 재정자립도 52.3%에도 미달하는 수준이다.

좀 더 세부적으로는 재정자립도가 40% 이하인 자치구가 전체 25곳 가운데 11곳으로 44%이며, 재정자립도가 가장 낮은 노원구의 경우는 22.7%이다.

서울시 25개 자치구 간 재정력 격차는 재산세공동과세제도 도입, 징수교부금 교부기준 개선, 세목교환, 재원조정교부금제도 개편 등에 힘입어 이전보다 완화된 것은 사실이지만 여전히 만족할 만한 수준과는 거리가 멀다고 할 수 있다.

이런 현실을 타개하기 위해서는 1차적으로 서울시 본청과 25개 자치구를 포함한 전체 서울시의 재정기반이 확충되어야 하며, 2차적으로 25개 자치구 간 재정력 격차를 줄일 수 있는 실질적인 대책을 마련해야 한다.

서울시 본청과 25개 자치구의 재정력을 근본적으로 강화하기 위해서는 자체재원 기반을 확충시켜야 하며, 이는 서울시 세입 가운데 세외수입과 지방세수가 차지하는 비중을 높이는 조치가 이루어져야 함을 말한다.

지방세 확충은 일부 지방자치단체의 노력만으로 이루어질 수 있는 과제가 아니기 때문에 244개 지방자치단체 간 협력, 설득력 있는 논리의 개발 등을 지속적으로 실천해 나아가야 한다. 세외수입의 중대는 지역의 여건을 고려하는 방식으로 추진되어야 한다.<sup>12)</sup> 한편 이전재원은 그 규모를 줄이는 조치가 바람직하지만 지역의 재정여건을 감안하여 중장기적 차원에서 점진적으로 축소하는 접근이 요구된다.

더불어 서울시 25개 자치구 간에 존재하는 재정력 격차를 보다 줄일 수 있기 위해서는 조정교부금제도의 개선, 재산세공동과세제도의 보완, 기타 대안의 모색 등이 강구되어야 함은 물론이다.

## 2. 서울시 재정기반 확충

서울시의 재정기반 확충을 위한 지방세 강화는 다음과 같은 방식으로 구체적인 대안이 모색될 수 있을 것이다. 첫째, 현행 지방세 제도 틀 내에서 지방세수의 중대가 이루어져야 한다. 둘째, 국세의 지방 이양을 위한 실질적인 방안이 강구되어야 한다. 셋째, 지방자치단체의 과세자주권이 확충되어야 한다.

12) 세외수입을 늘리는 방안으로는 ①각종 수수료, 사용료 등의 요율책정 현실화, ②관할 지방공기업의 수익증대 방안 모색, ③불필요한 지방공기업 및 각종 시설의 과감한 정비, ④다른 지자체와 주요국 수범 사례의 벤치마킹 등의 방안이 제안될 수 있다.

### 1) 지방세의 세수 신장성 제고

현행 지방세 제도 틀 내에서 지방세수를 늘리는 방안이 추진되어야 한다. 이와 관련해서는 2010년부터 시행되고 있는 지방소득세와 지방소비세의 위상 강화, 지방세로서의 기능이 취약한 자동차세 가운데 주행분 개편, 담배소비세의 정비<sup>13)</sup> 등이 모색되어야 한다.

지방소득세의 강화를 위해서는 현행의 부가세 방식을 독립세 형태로 전환과 더불어 그 세수 규모를 지속적으로 늘려나가야 할 것이다. 지방소비세는 규모 확대와 함께 세수 배분지표의 합리화 등을 추진되어야 한다.

### 2) 국세의 지방이양

지방자치단체 열악한 재정력을 보강하기 위해서는 중앙 집중적 세원배분 구조의 개선이 필요하며, 그 대안으로 양도소득세, 개별소비세(구 특별소비세) 일부 세원의 지방 이양 등이 추진되어야 한다.

양도소득세의 지방이양은 성공할 경우 지방세수 증진에 크게 기여할 수 있을 것으로 전망된다. 하지만 중앙정부의 대표적인 정책과세 세목에 해당하기 때문에 지방으로 순조롭게 이양될 수 있기 위해서는 그 시행절차상 나타날 수 있는 부작용을 파악하여 적절한 대책을 마련한 뒤 공동세 방식의 도입 등 구체적인 이양 방안을 모색해야 소기의 성과를 기대할 수 있을 것이다.

개별소비세의 지방 이양은 국세인 개별소비세가 부과되고 있는 과세장소 중 지역성이 강한 경마장·경륜장 또는 경정장, 골프장, 카지노를 과세대상으로 이양 받고, 과세유홍장소 중에서 유홍주점 또는 외국인 전용 유홍음식점, 그 밖에 이와 유사한 장소를 과세대상으로 이양 받는 등의 방식을 말한다.

양도소득세와 개별소비세의 지방이양은 서울시 입장에서 보면 세수 증진에 크게 기여할 대안이지만, 지역 간 세수(세입) 격차를 더욱 심화시킬 수밖에 없기 때문에 적절한 보완 대책을 함께 마련해야 할 것이다.

### 3) 지방자치단체 과세자주권의 강화

지방자치단체 과세자주권 확대는 조세법률주의에 묶여 지방자치단체가 법률에 근거를 두지 않는 한 지방세를 신설할 수 없는 제약을 개선하여 지방자치단체 조례 등을 통해 법정외세를 도입할 수 있도록 허용하거나 신세원의 발굴과 그에 대한 과세(예: 관광세, 숙박세, 간판세 등)를 실현할 수 있도록 관련 법제도를 개편하는 등의 조치를 말한다.

13) 현재 특별시와 광역시의 담배소비세는 그 세수의 45%가 교육청에 지원되고 있기 때문에 지방자치단체의 실질적인 지방세수 확충기능을 하지 못하고 있다.

현재 헌법 제59조의 제약으로 말미암아 지방자치단체가 자의적으로 세목을 신설하거나 세제를 변경할 수 없는 상황을 조정하여 지방자치단체로 하여금 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대해서는 당해 자치단체의 조례에 의거 과세할 수 있는 법정외세목 신설에 대한 재량적 권한을 확대해 주는 실질적인 조치가 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 헌법에 “조세의 종목 및 세율은 법률과 조례로 정한다”, 혹은 일본과 같이 “법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다”라고 규정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

법정외세 도입까지 많은 준비절차가 필요하다면 지방자치단체가 지방세법에 근거하여 특정 세목의 과세대상으로 설정되어 있는 항목에 대해 과세여부를 임의로 결정할 수 있도록 허용하는 임의세제도의 활성화가 요구된다(선택과세의 확대). 이를 위해서는 지방세법에 선택과세로 활용할 수 있는 세목을 늘리고, 지방자치단체의 재정형편에 따라 지방의회의 의결을 거쳐 징수할 수 있도록 하는 방안을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

현재의 지방세제 틀 내에서 선택과세를 강화하는 방안으로는 현행 지역자원시설세의 새로운 과세대상(세원)으로 골재채취, 해저자원, 심층수, 조력·화력 발전, 공원 및, 공영주차장 이용 등을 포함시키고, 레저세의 과세대상을 확대하여 스포츠토토와 카지노를 추가하는 방안 등이 제안될 수 있을 것이다.

한편 지방자치단체의 행정비용을 유발하는 준조세적 성격의 각종 부담금을 지방세로 전환시켜 지방세입 기반을 확충하는 방안이 검토될 필요가 있다.

이와 같은 조치와 더불어 정부 정책을 내세워 과도하게 이루어지고 있는 지방세 비과세·감면의 축소가 추진되어야 한다. 지방세 비과세·감면의 시행은 필연적인 조치에 해당하지만 국민개세주의(國民皆稅主義)의 큰 틀 속에서 운용하는 개선이 요구된다. 예를 들면 국세인 범인세 등에서 시행하고 있는 최저한세의 개념을 원용하여 지방세 비과세·감면을 시행하되 납세의무자로 하여금 최소한의 일정 금액을 조세로 부담하도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다. 현행 지방세 비과세·감면제도는 100%, 50%, 25% 등 세액감면 체계로 운영되고 있기 때문에 지방세의 정책기능과 지방세의 가격기능을 담보하기 쉽지 않은 상황이다. 이런 문제의 개선을 위하여 지방세 비과세·감면 방식을 세액감면에서 과표 감면으로 전환하여 신축적인 운용 틀을 구축하고, 지방의 실정을 반영한 정책기능을 담당하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

### 3. 서울시 자치구 간 재정력 격차 축소방안

서울시의 재산세공동과세제도, 징수교부금 교부기준 개선, 세목교환 등은 25개 자치구 간 재정불균형 완화에 상당히 기여하고 있는 것으로 평가된다. 하지만 서울시 자치구 간에는 재정력 격차가 여전히 존재하기 때문에 이를 개선하기 위한 지속적인 노력이 요구된다.

### 1) 조정교부금제도 운영 틀의 개혁

서울시 25개 자치구 간에 존재하는 재정력 격차를 해소하는 기본 틀은 조정교부금제도라고 할 수 있다. 동 제도는 그 재원을 2012년까지 취득세수의 50%에서 2013년 보통세 세수의 20.5%, 2014년 이후 보통세 세수의 21%로 개편하였다.

이에 따라 조정교부금의 총재원 규모가 커졌으며, 보통세의 신장성 등을 고려할 때 자치구 간 재정력 격차 완화효과는 더욱 개선될 것으로 전망된다.

반면 자치구별 조정교부금(보통교부금) 배분금액 결정에 있어 그 배분방식이 변화된 여건을 제대로 반영한 합리적인 체계를 구축하고 있는가에 대해서는 다른 목소리가 작지 않다. 따라서 기준재정수요액 산정을 위한 측정항목과 측정단위 설정의 적합성에 대한 객관적인 평가와 더불어 사회복지비 급증 등 달라진 상황을 보다 적절하게 고려한 배분방식의 마련이 요구된다.

조정교부금 배분방식의 합리화는 동 기금이 자치구 간에 존재하는 재정여건 차이를 보정하기 위한 것이라는 점에서 보면 자치구 간 재정력 격차 완화에 더욱 기여할 수 있을 것으로 예상된다.

### 2) 재산세공동과세제도의 보완

현행 재산세공동과세제도는 자치구 간 재정력 격차를 줄이기 위한 장치로 2008년에 도입되었다. 그간의 성과를 보면 서울시 25개 자치구 간 재정력 격차 완화에 유용한 장치의 역할을 하고 있는 것으로 평가된다.

서울시 25개 자치구 간 재정력 차이를 완화하는 핵심 장치는 조정교부금제도이며, 재산세 공동과세제도 등은 부수적인 장치에 해당한다고 할 수 있다. 따라서 현행 재산세공동과세제도를 개편하여 자치구 간 재정력 격차 완화기능을 강화하고자 할 경우 이런 관계를 벗어나지 않는 범위 내에서 대책이 모색되어야 한다.

재산세공동과세제도의 개편을 추진할 경우 다음과 같은 기본 원칙을 고려하여 개선방안이 마련되어야 한다. 첫째, 현실적 제약을 고려할 때 재산세공동과세제도의 근간에 해당하는 특별시분 재산세 비중과 배분방식은 25개 자치구와 서울시 본청이 서로 태협할 수 있는 수준에서 결정되어야 한다. 둘째, 선택된 대안이 시행됨에 따라 세입 감소가 발생하는 자치구에 대해서는 별도의 세입보전 대책이 강구되어야 한다. 셋째, 25개 자치구 간 재정력 격차 해소라는 형평성 제고는 강남권 지역을 불리하게 만드는 불형평성을 초래하게 되기 때문에 재산세 공동과세제도의 개선 방안은 가치판단이 개입되어 결정될 수밖에 없다. 따라서 서울시 본청 및 25개 자치구 서로 받아들 수 있는 현실적인 접점을 찾아야 한다.

이런 점들을 고려할 때 재산세공동과세제도에 의한 자치구 간 재정력 격차 완화기능 강화

를 더욱 강화하는 방안은 다음과 같은 방향에서 검토될 수 있을 것이다.

첫째, 특별시분 재산세 비율 상향조정 방안(제Ⅰ안)

둘째, 특별시분 재산세 배분방식의 개편(제Ⅱ안)

특별시분 재산세 비율 상향조정 방안은 재산세가 자치구세의 위상을 잃지 않도록 특별시분 재산세의 비중을 최소 수준에서 인상(예: 현행 50%→55%)하는 방식이 적절할 것이다.

한편 특별시분 재산세 배분방식의 개편은 특별시분 재산세의 비중(현행 전체 재산세수의 50%)을 유지하면서 배분방식을 균등배분에서 차등배분으로 조정하는 방안이 검토될 수 있을 것이다.

### 3) 기타 조치

사회복지비 지출의 급등에 따라 인구가 밀집된 서울시와 광역시 자치구의 재정여건이 크게 악화되고 있다. 이런 문제에 대한 대책으로 보통교부세를 자치구에 직접 교부하는 방안을 신중하게 검토할 필요가 있다는 지적이 제기되고 있다.

이와 같은 조치가 추진될 경우 현재 자치구에 대한 보통교부세를 당해 특별시 또는 광역시에 합산산정하여 이를 특별시·광역시에 전액 교부하고 있는 현행 제도를 개편하여 자치구에 보통교부세가 직접 교부될 수 있도록 지방교부세법(제6조 제1항의 단서조항 삭제)을 개정하는 법제도의 정비가 요구된다.

한편 분권교부세는 사회복지비 지출을 지원하기 위한 재원이라는 점에서 보면 동 교부세액은 자치단체의 복지수요를 보다 적절하게 반영하는 방향에서 결정되어야 한다. 예를 들면 자치구 재정이 날로 약화되는 현재의 상황을 고려할 때 분권교부세 배분공식에서 재정력지수를 삭제하거나 그 반영비율을 낮추는 개선이 필요할 것이다.

자치구에 대한 보통교부세 교부와 분권교부세 배분방식 개선은 자치구의 재정 부담을 완화시켜주는 역할과 더불어 자치구 간 재정력 격차를 줄여주는 효과를 제공하게 될 것으로 예상된다.

## V. 맺는 글

글로벌 경쟁 시대에는 국가 간 직접적 경쟁보다 국가를 대표하는 도시들 간의 경쟁에서 우월한 위치를 확보할 수 있는 도시를 육성한 국가의 위상이 높아지고, 국가의 대외경쟁력이

강화되는 양상이 나타나게 된다. 이에 따라 오늘날 국가의 미래는 대외 경쟁력을 갖춘 세계적인 도시를 여하히 육성하느냐에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 서울시는 우리나라를 대표하는 도시이지만 아직 뉴욕, 런던, 동경 등 세계 최정상의 도시들과 비교할 때 미흡한 점이 적지 않다.

충실한 재정기반 구축은 지역성장을 견인하는 원동력이라는 점에서 보면 서울시의 발전을 위해서는 재정력을 보강하고, 25개 자치구 간 재정력 격차를 보다 완화시키는 조치가 모색되어야 할 것이다. 이와 관련하여 본 연구에서는 재정기반 확충과 자치구 간 재정격차 축소를 위해 다음과 같은 조치가 필요함을 제안하였다.

서울시와 자치구의 재정기반 확충을 위해서는 현행 지방세 제도를 내에서의 지방세수 확대, 국세의 지방 이양, 지방자치단체 과세자주권의 강화가 이루어져야 한다. 지방세제를 내에서 지방세수를 늘리는 방안으로는 지방소득세와 지방소비세의 위상 강화, 지방세로서의 기능이 취약한 자동차세 가운데 주행분 개편, 담배소비세의 정비 등이 제안될 수 있다. 국세의 지방이양 방안으로는 양도소득세와 개별소비세(구 특별소비세) 일부 세원의 지방세화가 검토될 수 있을 것이다. 지방자치단체 과세자주권 확대를 위해서는 조례 등을 통해 법정외세를 도입할 수 있는 길을 열어주고, 신세원의 발굴과 그에 대한 과세(예: 관광세, 숙박세, 간판세 등)를 실현할 수 있도록 관련 법제도의 개편이 추진되어야 한다. 그러나 현실적 제약을 고려할 때 지방세법에 선택과세로 활용할 수 있는 세목을 늘리고, 지방자치단체의 재정형편에 따라 지방의회의 의결을 거쳐 징수할 수 있도록 하는 방안을 적극 추진할 필요가 있다. 예를 들면 현행 지역자원시설세의 새로운 과세대상(세원)으로 골재채취, 해저자원, 심층수, 조력·화력 발전, 공원 및, 공영주차장 이용 등을 포함시키고, 레저세의 과세대상을 확대하여 스포츠 토토와 카지노를 추가하는 방안 등이 검토되어야 한다.

한편 지방자치단체에 재정부담을 유발하는 준조세적 성격의 각종 부담금을 지방세로 전환시켜 지방세입 기반을 확충할 필요가 있으며, 지방세 비과세·감면의 축소 정비도 이루어져야 한다. 지방세 비과세·감면제도는 납세자에게 일정한 수준의 부담은 지우는 최저한세의 기능을 담보하는 차원에서 운영되어야 하고, 현행 세액감면 체계를 과표 감면으로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다.

서울시 25개 자치구 간 재정력 격차 완화기능은 원칙적으로 조정교부금제도가 담당하도록 하고, 그런 기능과 관련된 기타 제도의 정비를 함께 이루어나가야 할 것이다. 조정교부금제도는 총재원 규모의 확대 등에 따라 향후 자치구 간 재정력 격차 완화에 더욱 기여할 수 있을 것으로 전망된다. 다만 자치구별 조정교부금(보통교부금) 결정에 있어 변화된 여건을 보다 적절히 반영한 배분방식의 고안이 요구된다. 한편 재산세공동과세제도는 현재의 체계를 훼손하지 않는 범위 내에서 개선을 모색하되 특별시분 재산세 비중을 소폭 증액하거나 현행 균등배분 대신 차등배분을 적용하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 그 이외 시세징수교부금제도

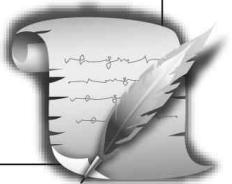
등은 자치구 간 재정불균형 완화에 지속적으로 기여할 것으로 예상된다.

## 참고문헌

- 김재훈·유태현·조임곤, 「서울시 재정건전화를 위한 지방세제 개선방안」, 한국지방자치학회, 2012.2.
- 서울특별시, 「지방세정연감」, 각 연도.
- 원윤희·임주영·최원석·유태현, “지방자치이념 구현을 위한 조세체계의 합리적 개편방안 연구”, 서울: 서울시립대학교 지방세연구소, 2005.12.
- 유태현, “지방 자주재원 확충의 발전방안”, 「지방재정과 지방세」(통권 제24호), 서울: 한국지방재정공제회, 2009.12.
- 이상범, “기초자치단체의 재원 확충 방안: 자치구를 중심으로”, 「지방재정과 지방세」, 서울: 한국지방재정공제회, 2010.
- 이상용·라휘문, “국세와 지방세의 합리적 재배분방안”, 「지방행정연구」(제17권 제1호, 통권53호), 서울: 한국지방행정연구원, 2003.
- 이영희·김대영·이삼주·유태현, 「미래지향적 비과세·감면 모델 정립」, 서울: 한국지방행정연구원, 2009.6.
- 이재원, “사회복지분야 지방재정여건과 정부간 복지보조금제도 개편과제: 사회복지분야 국가와 지방의 재원분담체계 개선”, 「2011년 지방재정세미나 자료집」, 2011.
- 최병호, “지방소득·소비세 도입에 따른 지방재정제도의 변화와 개편 방향”, 「지방재정과 지방세」(통권 제28호), 서울: 한국지방재정공제회, 2010.
- 행정안전부(안전행정부), 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도.
- 서울시 자치구 예산(<http://finance.seoul.go.kr/>)
- 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

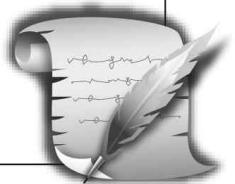


## Memo



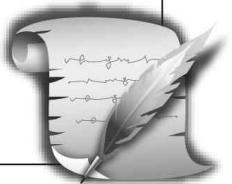


## Memo



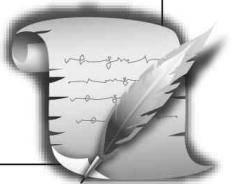


## Memo



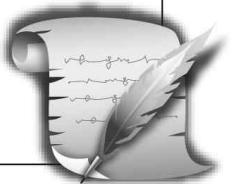


## Memo





## Memo





## Memo

